Die Weimarer Reichsverfassung

Flugschriften der Frankfurter Zeitung

Die Weimarer Reichsverfassung

Frankfurt am Main
Druck und Verlag der Frankfurter Societäts-Druckerei G. m. b. H.
1919

Die „Frankfurter Zeitung“ hat eine Reihe von Artikeln veröffentlicht, in denen die wichtigsten Punkte der neuen Verfassung des Deutschen Reiches erörtert wurden. Sie geben einen kritischen Überblick über dieses große gesetzgeberische Werk und dürfen wohl auch, zusammengefaßt in dieser Broschüre, auf das Interesse des Publikums rechnen.

Inhalt.

Das Werk von Weimar.
Die Gliederung des Reichs.
Verkehrseinheit.
Die unitarischen Reichsorgane.
Verantwortlichkeit.
Der Reichsrat.
Die Wirtschaft und die Räte.
Staat und Kirche und Schule.
Die gesetzgebenden Organe und das Volk.

Digitized by the Internet Archive
in 2014

https://archive.org/details/dieweimarerreich00unse

Das Werk von Weimar.

Im Augenblick der Revolution vom 9. November war der deutsche Staat herrenlos geworden. Die alten Autoritäten waren infolge des Krieges und, mehr noch, infolge der immer augenscheinlicher werdenden Unfähigkeit, überhaupt irgendwie und irgendwann einmal zum Frieden zu gelangen, innerlich so ausgehöhlt gewesen, daß sie im kritischen Moment gar keinen Widerstand mehr leisteten; die historischen Gewalten gaben sich selbst auf, und so traten fast automatisch die rationalen an ihre Stelle; die traditionelle Monarchie wurde durch die Republik, die gegebene Staatsform des Rationalismus, ersetzt. Aus der deutschen Republik aber ging alles Weitere natürlich hervor.

Gerade die allererste Konsequenz der Republik wurde freilich zunächst nur unvollständig gezogen. Die sofortige Begleiterscheinung der Republik hätte der Einheitsstaat sein müssen; seine Verwirklichung scheiterte im vorigen November an dem mangelnden politischen Instinkt des Volkes, aber das Wesentliche wurde deshalb doch erreicht: die starke Tendenz, die in der Richtung zum Einheitsstaat hin wirkte und ihm mit schnellen Schritten näher führte, war vorhanden und unverwüstlich. Wenn diese Entwicklung in den ersten Monaten der Revolution durch allerlei Momenterscheinungen vielfach verwischt wurde und wenn sich an manchen Stellen das seltsame Schauspiel ergab, daß gerade die Radikalsten als die unzeitgemäßesten Partikularisten auftraten, so hat doch die jüngste Vergangenheit den unitarischen Grundzug der Revolution sehr deutlich hervortreten lassen. So aber mußten die Dinge laufen, wenn anders die Revolution sich überhaupt auswirken sollte. An die Stelle der Fürsten, die den alten Reichsbund geschlossen hatten, war ja das Volk getreten; das Volk aber ist zunächst eine Einheit und tritt in der Verfassung — Einleitung und Schluß heben es ausdrücklich hervor — als Einheit auf. Allerdings ist dies Volk nicht nur nach sozialen und ähnlichen Schichtungen, sondern auch regional vielgestaltig, und es fehlt nicht an Stimmen, die das wahre Hindernis der Reichseinheit in das Auseinanderstreben der Stämme verlegen. In Wirklichkeit aber braucht das Betonen der stammesmäßigen Eigenarten keineswegs notwendig zum Partikularismus oder auch nur zum Föderalismus zu führen; es ergeben sich daraus vielmehr

zunächst zwei Folgerungen ganz anderer Art. Einmal die Forderung nach einer Neugliederung des Reiches, die die natürlichen (kulturellen und wirtschaftlichen) Zusammengehörigkeiten überhaupt erst herausarbeitet und realisiert und durch sie die alten, absolut willkürlichen und zum Teil durchaus sinnwidrigen, ja grotesken Gruppierungen ersetzt. Die natürlichen Wünsche der Teile begegnen sich hier vollkommen mit dem Interesse des Ganzen an einer Gliederung, die keinen der Teile unzweckmäßig klein, aber auch keinen gefährlich groß sein läßt. Wird so die Starrheit der historischen Ueberlieferungen durch eine rationelle Neueinteilung überwunden, so schließt sich daran als zweite Folgerung das Postulat der Selbstverwaltung an, und auch dies ist mit dem Gedanken des Unitarismus sehr wohl vereinbar. Denn die deutschen Unitarier wollen keinen uneingeschränkten Zentralismus nach französischem Muster, sondern ausgedehnte Dezentralisation; im Rahmen einer weitherzig ausgebildeten Selbstverwaltung sollen die Stämme sich ausleben, die lokalen Unterverbände ihre eigenen Angelegenheiten selbst erledigen können. Das Interesse des Reiches wird dabei voll gewahrt; denn der kaum überschätzbare Wert, den die Selbstverwaltung als politisches Erziehungsmittel des Volkes besitzt, besteht für das Ganze so gut wie für die Teile. Wenn so der dezentralisierte Einheitsstaat erst einmal praktisch ausgeprobt würde, so ergäbe sich bald, daß die vernünftigen Bedürfnisse und Liebhabereien der Stämme bei hochentwickelter Selbstverwaltung durchaus auf ihre Rechnung kommen, und dann würde es absolut klar werden, daß notwendige Feinde des Einheitsstaates in der Tat nur die Dynastien waren.

Die Entwicklung zum Unitarismus, die schon im alten Reiche vorhanden war, die aber durch die Revolution ein ganz anderes Tempo erhalten hat, kommt in der neuen Verfassung äußerlich dadurch zum Ausdruck, daß die Glieder des Reiches jetzt nicht mehr „Staaten", sondern „Länder" heißen. Sie erstreckt sich im übrigen auf alle die Gebiete, auf denen das Problem des Verhältnisses von Reich und Ländern überhaupt zum Vorschein kommt: In den Bestimmungen über die territoriale Gliederung der Länder ist der Gesichtspunkt des Reichs prinzipiell durchaus in den Vordergrund gerückt; die Arbeitsteilung zwischen dem Reich und den Ländern ist sehr stark zu Gunsten des Reiches verschoben; der Reichsrat schließlich, der an Stelle des Bundesrats in Zukunft als das föderalistische Organ des Reichs fungieren soll, ist in seiner Rechtsstellung wesentlich eingeschränkt. Mit dieser Einschränkung dient die neue Verfassung im gleichen Maße wie dem unitarischen Gedanken dem der Demokratie.

Damit ist die zweite Konsequenz der Republik berührt, und wenigstens sie hat sich voll durchgesetzt: die Demokratie ist in dem ganzen Aufbau der neuen Verfassung, speziell in der Konstruktion der parlamentarischen und der Regierungsgewalten sowie in der Verteilung der Kompetenzen auf sie, restlos verwirklicht. Das ist, nach der ganzen Vergangenheit und nach manchen Eigenheiten des deutschen Volkes, dem seine demokratische Naturanlage in Jahrhunderten der trübsten Beengtheit gründlich ausgetrieben worden war, sehr viel; das alte, mit unkritischer Resignation, wenn nicht gar mit positiver Zustimmung hingenommene deutsche Regierungssystem hat den vollendeten Zusammenbruch des vorigen Herbstes in all seiner Trostlosigkeit erfahren müssen, um seine Macht über die Gemüter zu verlieren, und es bekundet den absolut wirklichkeitsfremden Sinn der Unabhängigen und Kommunisten, wenn sie nach alledem den Sieg der Demokratie in Deutschland als ein Nichts einschätzen. Etwas völlig Neues freilich hat die Revolution hier so wenig wie in der unitarischen Frage gebracht. Auch vor der Revolution hatte es in Deutschland mancherlei Demokratie gegeben, und die demokratische Strömung war namentlich seit der Finanzreform von 1909 und den Wahlen von 1912 offensichtlich im Steigen begriffen; aber am Maßstab der revolutionären Entwicklung gemessen war doch alles unendlich langsam gegangen. Der November hat den politischen Betrieb in Deutschland mit einem Schlage auf eine völlig neue Basis gestellt; er hat dadurch auch das ganze politische Denken des Volkes radikal umgestürzt. Unangefochten steht zwar die deutsche Demokratie noch keineswegs da; aber bei den Extremen der Rechten bemerkt man trotz des unleugbaren Anwachsens der gegenrevolutionären Tendenzen doch auch Ansätze zur Bildung eines demokratischen Konservatismus, der sich mit dem Parlamentarismus in ähnlicher Weise abfindet wie vor siebzig Jahren mit dem Konstitutionalismus; und was auf der anderen Seite den Kommunismus anlangt, so will ja auch er letzten Endes die Demokratie. Wenn ihn seine Methoden tatsächlich zur verderblichsten Verfälschung und für alle absehbare Zeit zur absoluten Verneinung der Demokratie führen, so werden diese Verirrungen umso sicherer überwunden werden, je mehr es der Demokratie gelingen wird, den Geist des Volkes zu gestalten. Ein Doppeltes muß in diesen Geist eingepflanzt werden: der rechte Enthusiasmus für die Freiheit und daneben das willige Verständnis für die demokratische Selbstzucht, die das Korrelat jeder politischen Freiheit sein muß. Wenn solche Gesinnung im deutschen Volke nach der unsagbaren Demoralisation der Gegenwart — die das Werk des Krieges und nicht erst der Revolution ist! — einmal zum Durchbruch kommt, so werden alle Einwände gegen

die „formale" Demokratie einfach durch die Tatsachen erledigt, die politische wird durch die soziale Demokratie ergänzt werden.

War nicht die Novemberrepublik ursprünglich auf den Namen des Sozialismus getauft worden? Die ersten Aufrufe der Volksbeauftragten nach dem Eintritt der Unabhängigen ins Kabinett sprachen von der „sozialistischen" Republik, und noch heute führt die oberste Spitze der Arbeiterräte die Bezeichnung: Zentralrat der sozialistischen deutschen Republik. Manchem mag diese Reminiszens an die erste Novemberzeit wie ein wesenloser Nachhall aus längst vergangenen Tagen klingen, und doch wird die Republik gerade auf diesem Gebiete erst die schwerste Probe zu bestehen haben. Denn wenn die Nationalversammlung den dogmatischen Sozialismus, der das Wirtschaftsleben in eine unzulängliche Formel einzuspannen sucht, mit Recht ablehnt, so darf die Idee der sozialen Gerechtigkeit, des radikalen Umbaus der Gesellschaftsordnung, der Einstellung kapitalistischer Technik in den Dienst sozialer Ziele darunter nicht Not leiden. Die Nationalversammlung ist in diesen Fragen unzweifelhaft zu Zeiten von einer gewissen zögernden Unsicherheit befallen gewesen, die sich ohne weiteres aus der im Augenblick bestehenden Verworrenheit des ganzen Problems erklärt; auch im weiteren Verlauf der Dinge hat das Weimarer Parlament hier weniger als auf den anderen Gebieten eine feste und klare Physiognomie zu gewinnen vermocht, indessen ist bei der Verfassungsarbeit schließlich doch auch auf diesem Felde das Notwendige geleistet worden. Die sozialpolitischen Bestimmungen der Verfassung geben einen zeitgemäßen Rahmen, dessen Füllung Sache der weiteren Gesetzgebung und Verwaltung sein wird. Sie finden sich in dem Teil über die Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen, der neben den sozialen Bindungen die aus früheren Verfassungen bekannten Garantien des Liberalismus enthält und damit anerkennt, daß gerade angesichts der weiteren Steigerung der Staatstätigkeit, die die unvermeidliche Folge des sozialen Ausgleichs sein wird, der Schutz einer gesicherten Sphäre des Individualismus doppelt dringlich ist.

Die alten Gewalten sind gestürzt; das Volk selbst hat sich seines Staates bemächtigt, und die Verfassung hat dem neuen Zustande die rechtliche Sanktion verliehen. Ist es also nicht Volksrecht im vollsten Sinne, das die Verfassung der deutschen Republik bietet? Als vor dreißig Jahren der erste Entwurf des Bürgerlichen Gesetzbuches ausgearbeitet worden war, schrieb Otto Gierke, der Berliner Germanist: „Ein Bürgerliches Gesetzbuch, welches zum Volke sprechen will, muß auch vom Volke erarbeitet sein. Es ist keine Weihnachtsgabe, mit der man ein artiges Kind überrascht." In diesen Sätzen

ist auf das Letzte hingewiesen, das notwendig ist, um aus dem Juristenrecht Volksrecht, aus dem Obrigkeitsstaat den Volksstaat zu machen. Und hier bleibt, so wenig die Situation beim Erlaß der Verfassung mit der Entstehung des Bürgerlichen Gesetzbuches gleichgestellt werden kann, noch Vieles zu tun. Oft ist über die Teilnahmlosigkeit geklagt worden, mit der die Bevölkerung der Verfassungsarbeit zusah, und man hat ganz richtig gemeint, daß hier nicht „Weimar", sondern das Volk versagt habe. Wenn uns die kommende Zeit Gesundung bringen soll, so wird zu den Symptomen der Selbstbesinnung auch das Erwachen eines intensiven Interesses für die Reichsverfassung zu gehören haben. Auch die Verfassung darf keine Weihnachtsgabe für ein artiges Kind sein: das Volk muß sie sich geistig aneignen, um sie recht zu besitzen.

Die Gliederung des Reichs.

Als vor ein paar Jahren einer der mecklenburgischen Großherzöge, ohne Nachkommen zu hinterlassen, plötzlich aus dem Leben schied und damit die Möglichkeit einer Vereinigung der beiden Länder naherückte, bildete sich in der Residenz des Verstorbenen eine nicht unbeträchtliche Hoflieferantenpartei, die unter allen Umständen die Erhaltung des selbständigen Großherzogtums mit einem eigenen Fürsten und vor allem mit eigener Hofhaltung erstrebte. Selbst die blindesten Lobredner der alten Zeit werden es als einen Fortschritt gelten lassen müssen, daß wenigstens einer derart grotesken Anwendung des politischen Erstarrungsprinzips im Dienste beschränktester Kirchturmsinteressen durch die neuen Verhältnisse der Boden entzogen ist. Indem die Revolution mit der Alleinherrschaft der historisch überlieferten Tatsachen aufräumte, indem sie die Möglichkeit gab, einmal frei von aller Tyrannei der Tradition eine Neuschöpfung der deutschen politischen Welt vorzunehmen, stellte sie auch für das Problem der territorialen Gliederung des Reichs völlig neue Voraussetzungen her. Der Bann der „historisch-politischen Individualitäten", wie man früher in Oesterreich sagte, war gebrochen und die Aufgabe bestand jetzt darin, das Reich einfach so zu gliedern, wie es den vernünftigen Bedürfnissen des Ganzen und aller Teile entsprach. Es ist das wichtigste Versäumnis der Revolution, daß sie sich dieser Aufgabe im Augenblick des großen Umsturzes, als es leicht gewesen wäre, die vollzogene Tatsache des über seine künftige Gruppierung souverän bestimmenden Einheitsstaates zu schaffen, nicht gewachsen gezeigt hat. Nachdem

der psychologische Moment verfehlt war, führten die im weiteren Verlauf der Dinge unternommenen Versuche, das Versäumte nachzuholen, zunächst zu unendlichen Kämpfen, Mißverständnissen und Mißerfolgen; die gegensätzlichsten Elemente gerieten in scheinbare Bundesgenossenschaft; nah Verwandtes und Zusammengehöriges sah sich unversehens in feindlichen Lagern, und erst nach mancherlei Wirrungen gelang es, den gesunden Grundgedanken der Neugliederung im Artikel 18 der Verfassung in brauchbarer Gestaltung durchzusetzen.

Es ist vielleicht auch heute noch nicht überflüssig, zunächst einmal mit möglichster Klarheit den Trennungsstrich zwischen den Tendenzen zu ziehen, die der Artikel 18 unterstützt, und denen, die er unbedingt ablehnt. Absolut undiskutierbar sind für die Urheber der Bestimmung selbstverständlich alle Bestrebungen, die auch nur von fern auf eine Trennung irgend welcher Gebietsteile vom Reich hinzielen. Die Verfassung selbst hat den Treibereien der Dorten und Haaß ein Hindernis in den Weg zu legen gesucht, indem sie den ganzen Artikel 18 für die nächsten zwei Jahre suspendierte. Was ungeachtet dieser Sperrfrist am Rhein und anderswo zur Förderung der Separationsabsichten vor sich geht, geschieht gegen das Verbot der Verfassung und braucht im Rahmen einer dem allgemeinen Verfassungsgehalt gewidmeten Betrachtung nicht näher erörtert zu werden. Es kann in ihr auch die Frage vollkommen ausscheiden, inwieweit etwa in den Gebieten, in denen die Bevölkerung selbst sich über ihren Staatsangehörigkeitswillen auszusprechen haben wird, aus irgend welchen Gründen jetzt schon besondere Regelungen angezeigt sind. Ebenso wenig wie mit den gegen den territorialen Bestand des Reichs gerichteten Tendenzen steht der Artikel 18 mit partikularistischen Bestrebungen oder mit dem Ressentiment mancher Kreise gegen Preußen in Gemeinschaft. Nichts liegt den Urhebern des Artikels ferner als die Begünstigung einer Kleinstaaterei, deren Konservierung zu den peinlichsten Notwendigkeiten gerade des alten Systems gehörte.

Die Gründe, die in Wahrheit den Artikel 18 veranlaßt haben, sind durchaus anderer Art. Sie liegen zunächst auf rein verwaltungstechnischem Gebiet. Die Länder als die natürlichen Organe der Dezentralisation und Selbstverwaltung, sind für diese Funktion teils zu groß, teils zu klein, teils unzweckmäßig zusammengesetzt. Aus einer reichen praktischen Erfahrung heraus hat hierüber der Oberbürgermeister und Nationalversammlungsabgeordnete Koch (Kassel) vor einiger Zeit sehr beachtenswerte Mitteilungen gemacht. Daß die Zwerggebilde der kleineren norddeutschen Bundesstaaten bis herauf zum Großherzogtum Hessen mit seiner unglücklichen Zweitei-

lung nicht in der Lage sind, diejenigen Aufgaben sachgemäß zu erfüllen, die ihnen vom Reich überwiesen werden, bedarf, wie Koch meint, keiner Erörterung. So viel redliches Streben in diesen Kleinstaaten stecke, so viel besser ein Staat wie Oldenburg verwaltet sei als mancher preußische Regierungsbezirk, — zur Lösung aller dieser Aufgaben sei er doch nicht befähigt. Preußen auf der anderen Seite ist zu groß. Wenn das Reich Aufgaben an Preußen abgibt, so liegt überhaupt keine Dezentralisation, sondern nur die Abwälzung von einem Großkörper auf den anderen vor. Den richtigen Umfang hat nach Koch etwa ein Land wie Württemberg, das aufs glücklichste imstande sei, alles das zu leisten, was nicht gerade großstaatlicher Vereinheitlichung vorbehalten bleiben muß. Letztes Ziel der Neugliederung hat danach die Zerlegung des Reichs in eine größere Zahl von landschaftlich, kulturell und wirtschaftlich zusammenhängenden Unterverbänden mittlerer Größe zu sein, deren Abgrenzung, wenn sie richtig vorgenommen wird, auch der Pflege der stammesmäßigen Eigenarten sehr viel besser wird dienen können, als die überkommenen Gebilde, die zum Teil völlig willkürlich und sinnwidrig zusammengesetzt sind.

Besonderer Widerstand wird einer solchen Umgruppierung nach den Gesichtspunkten weitgehender Selbstverwaltung von der preußischen Regierung geleistet. Die preußische Regierung glaubt das Problem, soweit es sich um Preußen handelt, durch eine interne Verwaltungsreform umgehen zu können, die die Selbstverwaltung der Kommunalverbände ausgestalten und die vor allem den Provinzen eine relativ sehr selbständige Stellung geben soll. Dem entspricht die Bestimmung der Verfassung, wonach die preußischen Reichsratmitglieder nur zur Hälfte von der Regierung, zur Hälfte aber von den Provinzen entsandt werden. Den preußischen Staat selbst will die Regierung durch diese Maßnahmen gegen jeden Zugriff des Reichs schützen, und sie rechtfertigt ihren Standpunkt mit dem Hinweise darauf, daß es verfehlt sei, einen so eingearbeiteten und leistungsfähigen Großapparat wie die preußische Verwaltung in Stücke zu schlagen. Mit dieser Argumentation wird indes die Diskussion auf ein ganz falsches Gleis geschoben; denn in Wahrheit handelt es sich keineswegs darum, den preußischen Verwaltungsapparat zu „zerschlagen", sondern ihn lediglich in den zur Dezentralisation geeigneten Beziehungen auf kleinere Verbände zu verteilen, im übrigen aber einfach auf das Reich zu überführen. Man darf ja nie außer Acht lassen, daß die Voraussetzung jeder Aufteilung Preußens, wenigstens nach der Auffassung der unitarischen Kreise, die diese Maßnahme verlangten, eine Neuregelung der Zuständigkeit war, die alle politischen Großbetriebs-Aufgaben dem Reiche zuwies; wurde

diese Voraussetzung — so wie es durch die neue Verfassung tatsächlich angebahnt wird — erfüllt, so konnte von einer Zerschlagung der Verwaltung nicht mehr die Rede sein. Wie in Wirklichkeit die Entwicklung vor sich gehen wird, sieht man schon jetzt an zwei Verwaltungszweigen, die nach der Beseitigung des alten Heeres zu den wichtigsten Tätigkeitsgebieten des Staates gehören: Eisenbahn- und Steuerverwaltung werden Reichsaufgaben, aber das Reich wird in seine Organisation den bisherigen preußischen Behördenapparat mit den notwendigen Umgestaltungen im Wesentlichen aufnehmen. Mit einem Worte: die Aufteilung Preußens, wenn sie eines Tages erfolgt, wird nicht im Sinne neuer Kleinstaaterei, sondern zu Gunsten des Reiches und der Reichseinheit sich vollziehen; sie wird den Zentralisationsgedanken, da wo er angebracht ist, nicht schwächen, sondern im Gegenteil stärken, indem sie an die Stelle des dualistischen preußisch-deutschen Zentralismus, dessen Luxus wir uns in der gegenwärtigen Lage weniger als je leisten können, den einheitlichen Zentralismus des Reiches setzt. Damit aber dient sie nicht mehr ausschließlich verwaltungstechnischen, sondern zugleich den politischen Gesichtspunkten, die aus dem alten Problem des Aufgehens Preußens im Reich hervorgehen. Im alten Kaiserreich war dies Problem ungelöst geblieben, und bis zu einem gewissen Grade mußte es ungelöst bleiben, weil die Macht des Bismarckschen Kaisertums ganz wesentlich auf der preußischen Hegemonie ruhte, die preußische Hegemonie aber das Gegenteil des Aufgehens im Reich war. Heute ist mit der Hegemonie das eigentliche Hindernis der Ueberwindung des preußisch-deutschen Gegensatzes beseitigt, und eine radikale Lösung ist möglich geworden; sie aber verlangt den Verzicht auf die preußische Staatseinheit. Preuß hat dies in seiner Denkschrift zum ersten Verfassungsentwurf knapp und schlagend formuliert: „Ist die preußische Hegemonie", so sagt er, „in Deutschland unmöglich geworden, so ist damit auch ein einheitliches Preußen in Deutschland unmöglich geworden. Der doktrinäre und lebensfremde Gedanke, einen solchen Einzelstaat, der für sich allein in jeder Hinsicht viel mächtiger ist als alle anderen zusammen, nach irgend welchen abstrakten Verfassungsbestimmungen als mit allen übrigen lediglich gleichberechtigt behandeln zu können, müßte sofort an der harten Logik der politischen Tatsachen zerschellen".

Die im Artikel 18 enthaltene Regelung, auf die sich schließlich die großen Parteien der Nationalversammlung einigten, stellt als das Ziel der Entwicklung eine Gliederung des Reichs hin, die „der wirtschaftlichen und kulturellen Höchstleistung des Volkes" dient. Der alte Gesichtspunkt der historischen Legiti-

mität ist damit restlos preisgegeben. Der Art. 18 ist ferner insofern von durchaus unitarischem Geiste erfüllt, als er prinzipiell die ganze Angelegenheit zur Reichssache macht, die durch Reichsgesetz geordnet wird. In zweiter Linie sollen allerdings auch die Wünsche der Bevölkerungsteile, die von den zu erwartenden Umgruppierungen speziell betroffen werden, nach Möglichkeit Berücksichtigung finden. Die Verfassung bestimmt zu diesem Zweck, daß Umgruppierungen ohne weiteres durch einfaches Reichsgesetz sollen erfolgen können, wenn die unmittelbar beteiligten Landesregierungen zustimmen oder der Wille der Bevölkerung — über dessen Feststellung Art. 18 genauere Einzelheiten enthält — sie fordert. Ist keine dieser beiden Voraussetzungen erfüllt, so kann die Neubildung durch einfaches Reichsgesetz nur dann beschlossen werden, wenn ein „überwiegendes Reichsinteresse" sie erheischt; andernfalls ist ein verfassungänderndes Reichsgesetz notwendig.

Während die Nationalversammlung über diese Dinge beriet, ist im Reiche an den verschiedensten Stellen der Wunsch nach Neugruppierungen und der Streit der lokalen Interessen um sie aufgetreten. Wenn aus diesen zahlreichen Einzelbestrebungen etwas anderes als Verwirrung und Zersplitterung hervorgehen soll, so ist es unbedingt notwendig, daß das Reich mit seinen großen einigenden Gesichtspunkten hier ordnend eingreift, daß es einen Gesamtplan aufstellt und die ganze Bewegung im Sinne des Reichs- und des Selbstverwaltungsgedankens zu fruchtbaren Ergebnissen führt. Der Artikel 18 gibt dem Reiche die Legitimation hierzu, und die Nationalversammlung hat die Reichsregierung aufgefordert, von dieser Legitimation den notwendigen Gebrauch zu machen; man darf danach wohl annehmen, daß das Reichsministerium des Innern die zweijährige Sperrfrist zur Vorbereitung einer umfassenden Initiative benutzen wird.

Verkehrseinheit.

Der Wille zur nationalen Einheit hat sich auch in der Regelung des Verkehrswesens siegreich durchgesetzt. Was in der alten Reichsverfassung ein schwacher Versuch geblieben war: das Verkehrswesen des Reiches und insbesondere den Eisenbahnverkehr, wenigstens in den Richtlinien seiner Handhabung und Ausgestaltung zu einem Instrument deutscher Wirtschaftseinheit auszugestalten, wird in der Verfassung, die das neue Deutschland sich gegeben hat, in vollem Maße verwirklicht. Der gesamte Eisenbahn- und Wasser-

Straßenverkehr wird zur Reichssache erklärt. Während im alten Reiche die Einzelstaaten Besitzer der Eisenbahnen wie der Wasserstraßen waren und die Bundesregierungen in ihrer Verkehrshoheit durch die Bestimmung des Artikels 42 der Reichsverfassung nur gehalten sein sollten, die Eisenbahnen im Interesse des allgemeinen Verkehrs: „wie ein einheitliches Netz zu verwalten", wird es jetzt im Artikel 89 der neuen Verfassung als Aufgabe des Reiches bezeichnet, „die dem allgemeinen Verkehr dienenden Eisenbahnen in sein Eigentum zu übernehmen und als einheitliche Verkehrsanstalt zu verwalten". Gleichzeitig übernimmt das Reich (Art. 90) „die Enteignungsbefugnis und die staatlichen Hoheitsrechte, die sich auf das Eisenbahnwesen beziehen". In analoger Weise wird in Artikel 97 der Uebergang der Wasserstraßen auf das Reich ausgesprochen.

Es hat erst der schweren, über Deutschland hereingebrochenen Katastrophe bedurft, um die von einsichtigen Verkehrs- und Wirtschaftspolitikern seit langem geforderte Vereinheitlichung unseres gesamten Verkehrswesens herbeizuführen. An Versuchen zu solcher Zusammenfassung hatte es zwar nicht gefehlt, sie scheiterten aber an dem Widerstand der Mittelstaaten und ganz besonders am Widerspruch Bayerns, das bis zuletzt und noch während der Verfassungsberatung selber entschiedener Gegner der Reichseisenbahnen geblieben war, weniger aus finanziellen und verkehrspolitischen Gründen, wenngleich auch sie energisch in den Vordergrund geschoben wurden, als aus Gründen der ungeschmälerten Wahrung und Aufrechterhaltung seiner staatlichen Selbständigkeit. Unter allen Reservaten war die Eisenbahnhoheit als das vornehmste und materiell wichtigste ganz besonders treu behütet worden. So kam man in den letzten Jahrzehnten über schwache Versuche, auf anderem Wege zu Verbesserungen im Sinne rationeller Gestaltung unseres Verkehrswesens zu gelangen, nicht hinaus, wenngleich die Erfahrungen, die mit der Güterwagengemeinschaft gemacht wurden, ein Ansporn hätten sein sollen, die betriebs- und finanztechnischen Vorteile eines einheitlich geleiteten Verkehrs auf breiterer Basis nutzbar zu machen. Was in früheren, wirtschaftlich glücklicheren Zeiten nicht gelingen wollte: den Verkehrspartikularismus zu überwinden, soll jetzt in den Tagen schwerster wirtschaftlicher Not und Sorge der Verwirklichung entgegengeführt werden. Wenn von den Gegnern des Einheitsgedankens behauptet wird, die bisherige partikulare Gestaltung und Handhabung des Eisenbahnverkehrs habe zum mindesten nichts geschadet, und zum Beweise dafür auf den gewaltigen wirtschaftlichen Aufstieg verwiesen wird, den wir in der Zeit bis 1914 zu verzeichnen hatten, so wird damit

doch keineswegs der angebotene Beweis auch wirklich erbracht. Der Aufstieg hätte bei noch rationellerer Gestaltung unseres Verkehrswesens noch größer sein können. Ganz gewiß aber können wir uns in einer Zeit, die sparsamstes und zweckmäßigstes Wirtschaften auf allen Gebieten zur grundlegenden Voraussetzung für den Wiederaufbau unseres staatlichen und wirtschaftlichen Lebens macht, nicht mehr den Luxus erlauben, Menschen und Güter für teures Geld über weite Strecken spazieren zu fahren, nur um dem bösen Eisenbahnnachbar keine Einnahme zuzuführen. Jeder unnötigerweise leer laufende Wagen, jede Tonne Güter, die nicht auf dem kürzesten Wege und mit dem geringsten Kraftaufwand ihrem Bestimmungsort zugeführt wird, wird zum sündhaften Verstoß gegen das Gesetz strenger Wirtschaftlichkeit, dem wir als Einzelne wie als Gemeinschaft von nun ab in vermehrtem Maße unterstehen.

Ganz gewiß hat auch die einzelstaatliche Behandlung des Verkehrswesens, der Ausbau des einzelstaatlichen Eisenbahnnetzes und Hand in Hand damit die Förderung bundesstaatlicher Verkehrsinteressen ihre großen Vorteile gehabt; aber sie deckten sich keineswegs immer mit den Interessen des Reichsganzen, und die Politik, auf der sie beruhten, war in der Regel mehr auf die Wünsche und Bedürfnisse des verkehrtreibenden Einzelstaates zugeschnitten als auf die Berücksichtigung des gesamtdeutschen Wirtschaftslebens. Insbesondere die kleinen deutschen Staaten ohne eigenen Eisenbahnbesitz wissen ein Lied davon zu singen. Sie waren nicht nur wirtschaftlich, sondern auch politisch in die Hand des Staates gegeben, der ihnen gegenüber die Verkehrsmacht besaß, und mußten, wollten sie nicht demütigender Bestrafung sich aussetzen, gar oft auch in politischen Fragen die Faust in der Tasche machen und nachgeben. Wenn einmal ein kleiner mitteldeutscher Bundesfürst es sich hätte wollen einfallen lassen, gegen Berliner Wünsche aufzubegehren, so brauchte der preußische Eisenbahnminister nur den D-Zug an der Residenz des Rebellen nicht mehr halten zu lassen, und der Widerstand war gebrochen. Aber auch wenn solche Zwangsmittel nicht zur Anwendung gelangten, blieben der Nachteile, die der einzelstaatliche Betrieb für alle übrigen Glieder des Reiches zur Folge haben mußte, noch genug bestehen. Die Gesetze des Großbetriebes gelten für den Verkehr in ganz besonderem Maße. Er verspricht um so gesichertere Rentabilität, je ausgedehnter er ist, und er vermag daher um so leichter auch verlustbringende Leistungen auf sich zu nehmen, je größer der Grad der Sättigung ist, den er im ganzen erreicht hat. Darin liegt der ungeheure Vorsprung des großen, reichgegliederten, in die entferntesten Winkel des Landes hinausgestreckten Bahnnetzes gegenüber dem kleineren, weniger

vielgestaltigen, daß es in der Lage ist, die volkswirtschaftlich überaus wichtige Funktion der Erschließung verkehrsarmer Wirtschaftsgebiete zu übernehmen und durchzuführen, ohne Gefahr zu laufen, in eine Zuschußwirtschaft zu geraten, wie dies in gleicher Lage bei kleineren Bahnnetzen leicht der Fall ist. Preußen hat mit den reichen Erträgnissen, die es aus seinen Eisenbahnen herauswirtschaften konnte, und zu denen die seinem Verkehrsgebiet angeschlossenen nichtpreußischen Gebietsteile fortgesetzt ganz hervorragend beitragen mußten, seine Ostprovinzen zu meliorieren vermocht und so unter Zuhilfenahme der Mittel, die ihm, als dem größten deutschen Eisenbahnunternehmer, aus dem gesamtdeutschen Verkehrsleben zuflossen, den Wohlstand seiner Bürger und die Finanzen des Staates wesentlich fördern können. Künftig werden derartige Meliorationen nicht mehr einseitig diesem oder jenem Landesteil, sondern dem ganzen Reiche gleichmäßig zu Gute kommen.

Das Ziel, das sich der ursprüngliche Verfassungsentwurf in der Regelung der Verkehrsfrage gesteckt hatte, war recht bescheiden gedacht. Nach Artikel 90 des Entwurfes sollte das Reich die Eisenbahnen nur in seine Verwaltung übernehmen, die Uebernahme selbst „nur im Wege des Vertrages gegen Entschädigung erfolgen". Weder war von einem Uebergang der Eisenbahnen in das Eigentum des Reiches die Rede, noch in Konsequenz dieser Bestimmung von einer Enteignungsbefugnis des Reiches. Rücksichten auf trotz Verschwindens der Dynastien bestehen gebliebene partikulare Empfindlichkeiten und Widerstände waren bei diesem zaghaften Vorgehen in erster Linie ausschlaggebend. Eine Vereinheitlichung des deutschen Verkehrswesens, die in ihrer wichtigsten Voraussetzung: der Besitzergreifung der Bahnen durch das Reich, auf den guten Willen des abtretenden Kontrahenten angewiesen blieb, bedeutete die Verschiebung der Durchführung auf vielleicht lange Zeit und — was noch viel bedenklicher erschien — die Gefahr einer Ueberspannung der Uebergabebedingungen, die dem ganzen Plane von vornherein gefährlich werden und seiner praktischen Durchführung die größten Schwierigkeiten bereiten mußte. Die darin liegende große Gefahr hat der Verfassungsausschuß rechtzeitig erkannt und in gründlicher Umgestaltung des ursprünglichen Entwurfes dafür gesorgt, daß der Gedanke der Verkehrsvereinheitlichung lebensfähige Wirklichkeit werden konnte. Gewiß wird auch jetzt nach Recht und Billigkeit versucht werden, zu einem friedlichen Einvernehmen der abschließenden Teile zu gelangen, bei dem das Reich als Uebernehmer und die einzelstaatlichen Besitzer von Eisenbahnen und Wasserstraßen als Einleger zu ihrem Rechte kommen; versagt aber dieser Weg gütlicher Vereinbarung, dann ist das Reich in

der Lage, im Enteignungsverfahren die Bahnen und Wasserwege an sich zu bringen. Als äußerster Termin ihres Ueberganges in Reichsbesitz ist, falls er nicht bis 1. Oktober nächsten Jahres im Wege freier Vereinbarung erfolgt ist, der 1. April 1921 vorgesehen. Spätestens von diesem Termine ab werden wir nicht mehr einzelstaatliche, sondern Reichsbahnen und Reichswasserstraßen haben.

Damit tritt das Problem der finanziellen Auseinandersetzung des Reichs mit den Einzelstaaten als den Besitzern der Eisenbahnen und Binnenwasserstraßen in den Vordergrund. Die Frage ist außerordentlich schwierig und keineswegs nach einer einfachen Formel, etwa unter Zugrundelegung des Ertragswertes oder des Buchwertes, zu lösen. Die Höhe der Rente, die aus den Verkehrsanstalten herausgewirtschaftet wird, ist nicht nur abhängig von der Gestaltung des Verkehrs und der Wirtschaftlichkeit des Betriebes, sondern auch von den Bau- und Unterhaltungskosten, die je nach dem Verkehrsgebiet, das zu durchlaufen ist, ganz verschieden hoch sind, sowie auch von der kaufmännischen Gebarung des Unternehmers. Gebirgsgegenden mit teuren Kunstbauten und erhöhten Betriebskosten als Folge des schwierigeren Terrains lassen eine geringere Rente als Betriebe in großen Ebenen mit verhältnismäßig einfachen Anlagen und billigeren Kosten. Während im letzten Friedensjahr Preußen eine Rente von 6.19 Prozent aus seinen Eisenbahnen herauswirtschaften konnte (in den beiden vorausgegangenen Jahren sogar 7.19 und 7.22 Prozent), hatte Baden eine Verzinsung seines Anlagekapitals von nur 4.09, Württemberg sogar von nur 3.04 Prozent aufzuweisen. Das alles hat sich im Kriege freilich gründlich geändert und nach dem Ausbruch der Revolution infolge nicht nur gewaltig gestiegener Personalaufwendungen, sondern auch des Rückganges der Leistungen und vielfacher Störungen des Betriebes zu einer Defizitwirtschaft geführt, die mit ihren Milliardenbeträgen die Staatsfinanzen auf das allerschwerste in Mitleidenschaft zieht, eine Erscheinung übrigens, die es fraglich erscheinen läßt, ob die in Artikel 92 vorgesehene Eingliederung des Etats der Reichseisenbahnen in den allgemeinen Reichshaushalt zweckmäßig ist, oder ob es nicht vorzuziehen wäre, die Verkehrsanstalten als selbständige Wirtschaftsbetriebe unabhängig vom übrigen Etat zu führen. Ebensowenig wie die früheren Gewinne können für die Festsetzung der Entschädigung die augenblicklich unbefriedigenden Betriebsergebnisse zum Ausgangspunkt genommen werden. Der künftige Wert der deutschen Eisenbahnen hängt in erster Linie davon ab, wie sich unsere wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse gestalten; und bei

der ausschlaggebenden Bedeutung, die wiederum dem Verkehr für unser ganzes Erwerbsleben zukommt, ist Voraussetzung einer raschen und gründlichen Wiedergesundung unserer Wirtschaft das möglichst reibungslose Funktionieren von Eisenbahn und Schiffahrt. Darum ist ein Eisenbahnerstreik mehr als ein bloßes Stilliegen des Transportwesens, ist das Versagen der Arbeiter in den Reparaturwerkstätten mehr als die Verzögerung der Wiederinstandsetzung der Wagen und Lokomotiven, sondern die Schädigung und Unterbindung unserer gesamten Volkswirtschaft, die ohne den raschen und gesicherten Transport von Menschen und Gütern ein Körper ohne Leben ist. Unsere Verkehrsanstalten werden, ebenso wie unsere Industrie, erst wieder gewinnbringend sein, wenn weniger gestreikt und fleißiger gearbeitet wird und jeder Einzelne seiner Pflicht sich bewußt bleibt. Die Rentabilität unserer Verkehrsanstalten kann nicht einseitig auf immer weitere Erhöhung der Tarife gegründet werden. Dem Transportwesen als einem Instrument unserer Wirtschaft sind — auch wenn es Monopolcharakter besitzt, und dann erst recht — in der Festsetzung der Tarife Grenzen gezogen, die nicht ohne bedenklichste Folgen für unser Wirtschaftsleben überschritten werden können. War es vielleicht fehlerhaft, mit einer Erhöhung der Personen- und Gütertarife solange zu zögern, wie es geschehen ist, so gibt es doch für das Ausmaß der Aufschläge Rücksichten, deren Außerachtlassung leicht verhängnisvoll werden kann und umso eher, je öfter die Transportkosten im Herstellungsprozeß einer Ware wiederkehren. Tarifpolitik und Weltmarktproblem berühren sich hier.

Für die künftige Ausgestaltuung unseres Reichsverkehrswesens kommt es aber neben einer gesunden Verkehrs- und Tarifpolitik vor allem darauf an, die richtige Organisation zu schaffen, die mit straffer Zentralisation eine sachgemäße Gliederung zu verbinden weiß. Der Gedanke der Vereinheitlichung unseres Verkehrswesens hat auch um deswillen so viele Gegner gefunden, weil man Vereinheitlichung mit Zentralisation gleichstellte und damit die Vorstellung verband, daß nunmehr alles von der Berliner Zentralinstanz aus werde angeordnet und geleitet werden, und daß so den Gliedern des Reiches jeder Einfluß auf die Verkehrsgestaltung in ihrem Gebiet verloren gehe. Daß das nicht eintreten kann, dafür sorgt schon der Artikel 91 der Verfassung, wonach die Verordnungen, die den Bau, den Betrieb und den Verkehr der Eisenbahnen regeln, von der Reichsregierung nur mit Zustimmung des Reichsrats erlassen werden können, der ja eine Vertretung der einzelnen Länder darstellt und deren Interessen wahrzunehmen leicht in der Lage ist. Zur beratenden Mitwirkung, auch bei Aufstellung der Tarife, ist außerdem die Errichtung von Bei-

räten vorgesehen (Art. 93). Die Organisation im einzelnen wird darauf zugeschnitten sein müssen, bei aller straffen Zusammenfassung von einer Zentralstelle aus, doch genügend Bewegungsfreiheit im Detail zu lassen. Die Fragen des großen Verkehrs, des Durchgangs- und Fernverkehrs, der Tarifgestaltung, der Neubauten, der Beamtenanstellung und Besoldung müssen vom Reiche entschieden werden, wogegen beispielsweise die Sorge für gute Anschlüsse an die großen Durchgangslinien, für bessere lokale Verbindungen, für den Bau von Kleinbahnen, die Errichtung von Haltestellen und dergl. am besten den Landesbehörden und den einzelstaatlichen Eisenbahnämtern überlassen bliebe. Das Zusammenarbeiten und der Ausgleich der verschiedenen Verkehrsinteressen wird sich umso reibungsloser vollziehen, je mehr wir uns bewußt bleiben, daß es sich bei der Handhabung unseres Verkehrswesens um eine Maschinerie von größter Kompliziertheit handelt, die segenbringend arbeiten und als das bewegende und belebende Element unserer gesamten Wirtschaft nur funktionieren kann, wenn sie nach großen, einheitlichen Gesichtspunkten dirigiert wird. Das gilt, wie für die deutschen Eisenbahnen, so auch für unsere Wasserstraßen. Beide werden künftig nicht mehr, wie es zum Schaden unserer Wirtschaft vielfach und lange Zeit der Fall war, als konkurrierende, sondern als einander ergänzende Einrichtungen neben einander bestehen und als ein nach großzügigen Plänen geordnetes, einheitliches Verkehrsnetz behandelt werden. Die Zahl der auszuführenden Kanalprojekte wird sich, wenigstens für die nächsten Jahre, auf ein wesentlich bescheideneres Maß reduzieren, als es die Milliarden erfordernden Baupläne vorsahen, die vor und während des Krieges in munterem Wettbewerb sich empfahlen; aber was als nützlich und notwendig anerkannt wird, muß unter allen Umständen geschaffen werden.

Die großen Leistungen, die das deutsche Verkehrswesen schon vor dem Kriege aufzuweisen hatte, werden noch eine ungeahnte Steigerung erfahren, wenn es, statt in den Dienst einer schädlichen, kraftvergeudenden Wettbewerbs- und Umgehungspolitik, in den Dienst des gesamtdeutschen Wirtschaftsinteresses gestellt wird. Wollen wir in dem harten Daseinskampf, den der unglückliche Kriegsausgang uns auferlegt, bestehen und als geschlossene Einheit mit dem Willen zum Wiederaufbau dessen, was uns verloren ging, unseren Platz unter den Völkern der Erde aufs neue uns erobern, dann müssen wir lernen, auch unser vielgestaltiges Wirtschaftsleben als eine Einheit anzusehen und es dem großen Gedanken unserer Geltung als Volk unterzuordnen. Hierzu gehört auch die Verkehrseinheit, die die neue Verfassung uns verheißt.

Die unitarischen Reichsorgane.

(Reichstag, Reichspräsident, Reichsregierung.)

Alle Demokratie beruht auf dem Gedanken der Volkssouveränität, aber die Ausübung dieser Souveränität ist sehr verschiedener Organisation fähig. Die beiden wichtigsten Typen der modernen Großstaatsdemokratie sind in der französischen Republik und in den Vereinigten Staaten von Amerika gegeben; sie weichen in den wichtigsten Beziehungen von einander ab. In den Vereinigten Staaten ist die Ausübung der letzten Endes dem Volke zukommenden Staatsgewalt auf zwei einander ebenbürtige höchste Staatsorgane verteilt, die ohne jede organisatorische Verbindung neben einander stehen; dem Kongreß liegt die Gesetzgebung, dem Präsidenten und der ihm nachgeordneten Verwaltung die Exekutive ob. Die Trennung dieser beiden Gewalten, der Legislative und der Exekutive, ist das Grundprinzip der amerikanischen Verfassung; in dem Widerspiel der beiden obersten Organisationen sucht man eine Kautel gegen die Entartung der Demokratie zu oligarchischem Kliquenwesen; ihre höhere Einheit aber sollen sie in dem Willen des Volkes selbst finden, das hier viel lebhafter als innerhalb des französischen Systems als die eigentliche letzte Instanz für alle Politik empfunden wird. Frankreich nämlich hat im Gegensatz zu dem Dualismus Amerikas nur ein einziges Organ, durch welches das Volk seine Souveränität ausübt, das Parlament, und hinter diesem einheitlichen Organ verschwindet das Volk selbst in sehr viel höherem Maße als theoretisch in Amerika. Dem Parlament steht kein anderes Staatsorgan gleichgeordnet gegenüber; denn die formale Staatsspitze, der Präsident, wird von ihm gewählt und ist seinem Willen gegenüber machtlos. Die Hauptfunktion des Präsidenten ist die Bildung der Regierung, und gerade hier kommt die Verschiedenheit des französischen Systems von dem amerikanischen in ihren praktischen Konsequenzen klar zur Geltung. In Amerika ist der Präsident sein eigener Kabinettschef; Wilson vereinigt in seiner Person die Aemter Poincarés und Clemenceaus, und die Ressortleiter des Kabinetts, die Staatssekretäre, erhalten von ihm Instruktionen; dem Parlament gegenüber steht der ganze Apparat, an dessen Spitze der Präsident steht, formell vollkommen unabhängig da, praktisch allerdings ergibt sich eine gewisse Abhängigkeit daraus, daß das Kabinett in allen Fragen, die die Gesetzgebung berühren, der Zustimmung des Kongresses bedarf. In Frankreich dagegen ist

das Ministerium in seiner Organisation vom Präsidenten der Republik durchaus getrennt; es ist der Kammer, nicht dem Präsidenten, verantwortlich. Daraus ergibt sich, daß der französische Präsident schon bei der Bildung der Regierung an die Mehrheitsverhältnisse der Kammer gebunden ist; auch hierbei also hat er als der Vertrauensmann des Parlaments zu handeln. Daß die Ernennung der Minister trotzdem keineswegs eine so mechanische Tätigkeit ist, wie es in der Theorie den Anschein hat, daß sie vielmehr unter Umständen dem Präsidenten die Möglichkeit zu sehr selbständigem politischen Handeln gibt, das hat man in Frankreich nach den letzten Kammerwahlen vor dem Kriege gesehen, als Poincaré durch die Art, wie er die Ministerpräsidenten auswählte, die allerdings sehr schwankende Mehrheit der Kammer verhinderte, ihre Gegnerschaft gegen die dreijährige Dienstzeit in Erscheinung treten zu lassen. So absolut einflußlos, wie man vielfach glaubt, ist der Präsident der französischen Republik also nicht; indessen genügt ein Hinweis auf die Rolle, die in den letzten Jahren Poincaré und Clemenceau in Frankreich gespielt haben, um klarzustellen, daß die eigentliche Macht in Frankreich nicht in der Hand des Präsidenten der Republik, sondern des Ministerpräsidenten liegt, daß neben diesem der Präsident der Republik für alle Regelfälle tatsächlich mehr eine dekorative Figur ist.

Neben diesen beiden suchen andere demokratische Systeme das eigentliche Staatsoberhaupt vollständig zu eliminieren. Als Beispiel kann hier die Schweiz gelten, in der das Parlament das leitende Regierungskollegium auf bestimmte, kurz bemessene Zeit wählt. Hier bildet also keine Einzelperson, sondern das Regierungskollegium die Staatsspitze.

Aus der Fülle dieser Lösungsmöglichkeiten konnte die deutsche Verfassung bei dem Versuch schöpfen, eine den deutschen Verhältnissen angemessene Organisation der obersten Reichsgewalten zu finden. Die erste prinzipielle Frage, die sich hier ergab, lautete: brauchen wir einen Präsidenten der Republik oder nicht? Von den Unabhängigen wurde die Frage in der Nationalversammlung unbedingt verneint, und bis tief in die Reihen der Mehrheitssozialisten hinein stieß die Institution des Reichspräsidenten auf Abneigung. Ihr politisches Ideal finden diese Richtungen entweder in dem Schweizer System, das für eine sehr aktive persönliche Initiative nirgendwo Platz hat, oder aber im Bolschewismus, dem jede „Staatsgewalt" an sich ein Greuel und dessen Endziel nach Lenin die Reduzierung der Staatsgeschäfte auf eine Reihe sehr einfacher Manipulationen ist, die die Arbeiter in ihren freien Stunden erledigen können. In der Einrichtung des Reichspräsidenten sehen sie ganz richtig ein Element der Handlungsfähigkeit des Staates;

sie aber wünschen eine schwache, in ihren Aktionen möglichst eingeengte Staats- und Regierungsgewalt. Die neuere Demokratie, die ihren Wirklichkeitssinn an den Erfahrungen des letzten Jahrhunderts entwickelt hat, sieht diese Dinge anders; sie hat gelernt, daß der Großstaat der Gegenwart eine aktive und aktionsfähige Exekutive braucht, und sie hegt deshalb auch nicht mehr die alte Abneigung gegen die Beibehaltung eines Staatsoberhauptes, das den Personen-Vielheiten der übrigen demokratischen Organe die Geschlossenheit einer Einzelperson gegenüberstellt, das in der Erscheinungen Flucht ein Moment der Kontinuität bedeutet und das außerdem die geeignetste Instanz für die Regierungsbildung ist. Denn ein Parlament kann zur Not eine gute Verwaltungsbehörde wählen, bei der die individuelle Eignung jedes einzelnen Mitgliedes hinreichend ist; ein politisch brauchbares, homogenes Kabinett aber, dessen Mitglieder aufeinander eingestimmt sein müssen, kann nur von wenigen Personen in der rechten Weise zusammengesetzt werden. Die Verfassung lehnt aus diesen Gründen das Schweizer System für das Reich mit Recht ab; dagegen verdient die Organisation der Schweiz für die L ä n d e r viel mehr Beachtung, als sie hier bisher gefunden hat. Nachdem die deutschen Länder im Begriff sind, aus „Staaten" mehr und mehr große Selbstverwaltungskörper, aus politischen administrative Organisationen zu werden, fallen für sie die Voraussetzungen besonderer Staatsspitzen in der Tat weg. Preußen ist hier in seinem vorläufigen Grundgesetz mit gutem Beispiel vorangegangen; man muß wünschen, daß auch seine definitive Verfassung auf den störenden Anachronismus eines Staatspräsidenten verzichten wird.

Die zweite Kardinalfrage, die der Beantwortung harrt, bezieht sich auf die Konstruktion der Reichsregierung, darauf, ob die R e g i e r u n g, wie in Amerika, vom P a r l a m e n t getrennt und mit der Staatsspitze kombiniert, oder ob sie, wie in Frankreich, zum Parlament in Beziehung gesetzt und ihm verantwortlich gemacht werden soll. Prinzipiell hat sich die deutsche Verfassung für das französische System entschieden, und dafür spricht in der Tat sehr vieles. Denn die Gewaltenteilungsdoktrin, von der die amerikanische Verfassung ausgeht, hat sich, wie die Preußsche Denkschrift zur Verfassung hervorhebt, den Bedürfnissen des politischen Lebens gegenüber immer wieder als praktisch undurchführbar erwiesen; sie wird daher auch in der Praxis der Vereinigten Staaten je länger je mehr umgangen. Allerdings ist die Einheitlichkeit und Unabhängigkeit der Exekutive, die den amerikanischen Verhältnissen eigen ist, in vieler Hinsicht ein bestechender Vorzug, aber sie wird erkauft durch eine Zusammenhanglosigkeit von Exekutive und Legislative, die sehr gefährlich werden und den Vorzug der

gesteigerten Aktionsfähigkeit in sein Gegenteil verkehren kann. Eben jetzt erkennt man diese Kehrseite des amerikanischen Systems in den Verhandlungen über den Friedensvertrag: in keinem anderen Staate bereitet der Regierung die Durchsetzung des Vertrages im Parlament so große Schwierigkeiten wie in Amerika. Speziell für Deutschland kommt in Betracht, daß hier die Demokratisierung der Verwaltung noch in den Anfängen steckt, und daß es deshalb gerade hier naheliegt, die Exekutive von der engen Berührung mit der Volksvertretung nicht abzuschneiden und auf das politische Erziehungsmittel nicht zu verzichten, das in der ständigen Wechselwirkung von Volksvertretung und Regierung innerhalb des parlamentarischen Regimes gegeben ist. In nahem Zusammenhang hiermit steht schließlich eine dritte Frage von grundsätzlicher Bedeutung, die Frage nämlich, ob man, wenn prinzipiell der Parlamentarismus, wie er in Frankreich (und England) besteht, übernommen wird, auch für die Stellung des Präsidenten dem französischen System folgen will. Preuß hatte in seinem ursprünglichen Entwurf im wesentlichen die amerikanische Konstruktion der Staatsspitze zu akzeptieren vorgeschlagen: der Präsident sollte vollkommen ebenbürtig neben dem Reichstage stehen. Mit der von ihm selbst empfohlenen Einführung des Parlamentarismus war ein so radikaler Vorschlag nicht ganz leicht vereinbar; die Nationalversammlung zog denn auch aus der Anerkennung des parlamentarischen Systems die Konsequenz, in der Präsidentenfrage nicht so weit zu gehen wie Preuß. Zwar stimmte sie insoweit durchaus mit Preuß überein, als auch sie bestrebt war, das Amt des Präsidenten nicht zu einem bloßen Mechanismus herabsinken zu lassen, sondern mit lebendigem Inhalt zu erfüllen und dadurch zugleich ein nützliches Gegengewicht gegen die Gefahren eines ganz einseitigen und ungehemmten Parlamentarismus zu schaffen; die Stellung des Reichstags als des überragenden Zentralorgans der Reichspolitik sollte dadurch aber nicht erschüttert werden.

Der allgemeine Aufbau der obersten Gewalten im Reich ergibt sich aus alledem unschwer. Die Stellung des deutschen Reichspräsidenten ist nicht entfernt vergleichbar mit der des Präsidenten der Vereinigten Staaten, aber man hat in doppelter Weise versucht, sie über die Rolle des französischen Präsidenten hinauszuheben: einmal dadurch, daß der Präsident direkt durch das Volk gewählt werden und dadurch dem Parlament gegenüber erhöhte Autorität und Unabhängigkeit erhalten soll, sodann aber durch die Regelung der ihm zustehenden Rechte, unter denen das prinzipiell wichtigste darin besteht, daß er den Reichstag auflösen und außerdem jedes

vom Reichstag beschlossene Gesetz ohne weiteres zur Volksabstimmung bringen und ihm bis dahin die Sanktion versagen kann. Damit ist seine Zuständigkeit gegenüber Beschlüssen des Reichstags aber auch erschöpft. Der Reichstag hat, von diesen und ähnlichen Modifikationen abgesehen, die unbeschränkte Gesetzgebungsgewalt und die absolute Kontrolle über die Regierung; die zentrale Stellung, die im früheren Reich theoretisch dem Bundesrat, praktisch aber dem Kaiser zustand, ist durchaus auf ihn übergegangen. Zwischen dem Präsidenten und dem Reichstag steht die Regierung; sie soll das Bindeglied sein zwischen dem Präsidenten, der sie ernennt, und dem Reichstag, dem sie verantwortlich ist.

Im einzelnen kann die Verteilung der Kompetenzen zwischen den einzelnen Organen der Reichszentrale erst erörtert werden, wenn die allgemeine Stellung des Reichsrats und des Reichswirtschaftsrates untersucht sein wird. Zuvor aber mag eine Darlegung über einen Grundbegriff der Demokratie von fundamentalster Bedeutung folgen, der schon in den vorstehenden Ausführungen eine Rolle spielte, nämlich über das Wesen der politischen Verantwortlichkeit.

Verantwortlichkeit.

Nichts ist kennzeichnender für die Unentwickeltheit des alten politischen Systems in Deutschland als die Tatsache, daß es in dem durch Bismarck geschaffenen Reich einen lebendigen Verantwortlichkeitsbegriff überhaupt nicht gab. Und doch ist die Schaffung klarer Verantwortlichkeiten, die nicht nur auf dem Papier stehen, sondern immer von neuem Wirklichkeit werden, die erste und entscheidende Voraussetzung nicht nur jeder Demokratie — dies Wort hörte man ja im alten Reich nicht gern —, sondern überhaupt jeder Verfassungsmäßigkeit. Die Unfertigkeit der Zustände erzeugte eine ihr adäquate Unklarheit der ganzen politischen Vorstellungen, die durch die bloße Tatsache der Revolution — ein so eindringlicher Lehrmeister diese in mancher Hinsicht auch war — natürlich nicht mit einem Schlage aus der Welt geschafft werden konnte.

In ihrem Artikel 17 erkannte die alte Verfassung theoretisch die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers vor dem Parlament durchaus an. Worin bestand aber tatsächlich diese Verantwortlichkeit, wo war der Maßstab für die Beurteilung der

Regierungsakte des Kanzlers, und wie konnte die Verantwortlichkeit gegebenenfalls exekutiert werden? Ein sonst so konkreter Kopf wie Bismarck wurde mit einem Mal merkwürdig abstrakt, wenn er auf diese Dinge zu sprechen kam und seine Ansicht etwa (in seiner Reichstagsrede vom 1. Dezember 1874) so formulierte: der Reichskanzler sei dafür verantwortlich, daß die Verwaltung im großen und ganzen „in der Richtung des Stromes geführt werde, den das deutsche politische Leben nach der augenblicklichen Richtung des deutschen Geistes und der deutschen Geister" zu laufen genötigt sei. Die augenblickliche Richtung des deutschen Geistes und der deutschen Geister mag für literarische und kulturphilosophische Disputationen ein ergiebiges Thema sein, aber konnte sie für das Staatsrecht einen irgendwie brauchbaren Begriff liefern? Tatsächlich war mit dieser Auslegung die Verantwortlichkeit mehr zu einer moralisch-politischen Sentenz als zur verfassungsmäßigen Realität geworden. Dem entsprach es, daß das Parlament keinen Rechtstitel zur Geltendmachung der Verantwortlichkeit besaß. Laband, der hervorragendste Interpret des Bismarckschen Staatsrechts, erblickte die praktische Folge der Ministerverantwortlichkeit lediglich darin, daß der Minister sich der Notwendigkeit nicht entziehen könne, auf Angriffe gegen seine Geschäftsführung im Parlament Rede zu stehen. Der Reichstag konnte den Reichskanzler und die Staatssekretäre veranlassen, eine Rede zu halten, — das war in Wahrheit der Inhalt der ministeriellen Verantwortlichkeit! Und wie verhielt sich der Reichstag dazu? Er hätte wohl die Macht gehabt, den Art. 17 anders zu interpretieren, wenn er den dazu notwendigen starken und einheitlichen Willen und wenn er vor allem Klarheit darüber besessen hätte, worauf es in dieser Frage ankommt. In Wirklichkeit aber herrschte bei der Mehrheit des Reichstags lange Zeit hindurch dem ganzen Problem gegenüber vollendete Gleichgültigkeit, und da, wo an sich Interesse vorhanden war, konzentrierte man vielfach die Aufmerksamkeit viel zu einseitig auf die Schaffung eines Staatsgerichtshofs zur Verhandlung von Anklagen gegen Minister. Man übersah dabei, daß ein Staatsgerichtshof sich seiner ganzen Struktur nach lediglich mit der rechtlichen Verantwortlichkeit befassen kann, nicht aber mit der politischen Verantwortlichkeit, der Frage nach der politischen Bewertung des Tuns und Unterlassens der Minister, auf die es praktisch doch vor allem ankommt. Denn vor direkten Gesetzes- und Verfassungsverletzungen scheuten die deutschen Regierungen in normalen Zeiten auch ohne Staatsgerichtshof in der Regel zurück, und wenn sie, wie etwa in dem preußischen Konflikt der sechziger Jahre, diese Scheu überwanden, dann bedeutete das halt die Revolution von oben; in

solchen Zeiten aber ist alles auf Macht und den machtmäßigen Erfolg gestellt, und eine Regierung, die diese Voraussetzung auf ihrer Seite hat, wird dann auch über das Hindernis eines Staatsgerichtshofes hinwegkommen. Damit soll nicht bestritten werden, daß zu voll entwickelter Verantwortlichkeit auch die Möglichkeit der Anklage vor dem Staatsgerichtshof gehört; nur darf man nicht meinen, daß damit alles oder auch nur das Wichtigste geschehen sei.

Die eine Hälfte des Inhalts wirklicher Verantwortlichkeit ist durch die Revolution alsbald völlig klargestellt worden. Man wußte nach dem 9. November sofort, daß innerhalb eines demokratisch-konstitutionellen Regierungssystems die Direktive für den Kurs der Politik nicht von der „augenblicklichen Richtung des deutschen Geistes und der deutschen Geister" auszugehen hat, sondern, daß dazu ein konkreter, zahlenmäßig berechenbarer Maßstab notwendig ist, und daß die Lieferung dieses Maßstabes nur bei derjenigen Stelle liegen kann, der sie nach dem ganzen Aufbau des modernen parlamentarischen Verfassungsstaates logisch zusteht, nämlich bei der Mehrheit der Volksvertretung. Die Richtschnur für die Politik der Regierung und damit den Ausgangspunkt für ihre Verantwortlichkeit kann nur die politische Physiognomie und der Wille der Parlamentsmehrheit bilden: dieses grundlegende Postulat hat in der Weimarer Nationalversammlung nirgendwo Widerspruch gefunden. Dagegen haben in der Frage der praktischen Durchsetzung dieses Postulates noch sehr entschiedene Meinungsgegensätze bestanden. Von den Unabhängigen wurde in der Kommission zur Sicherung der Verantwortlichkeit ein Antrag eingebracht, in dem es hieß: „Der Reichstag hat die Oberaufsicht über die Verwaltung des Reiches und die Rechtspflege; er kann der Reichsregierung und dem Reichspräsidenten bindende Weisungen erteilen." Die Stellung der Regierung gegenüber dem Parlament wird hier als die Stellung von Untergebenen zu ihrem Vorgesetzten aufgefaßt, der ihnen für alles, was sie tun, Instruktionen erteilen kann, und dem sie für die gewissenhafte Befolgung dieser Instruktionen — und eigentlich nur hierfür — verantwortlich sind. Das scheint gewiß die radikalste Lösung zu sein, die überhaupt denkbar ist; in Wirklichkeit aber löst sie die ganze Verantwortlichkeit in ein vollkommenes Nichts auf. Indem sie nämlich die Minister zu einfachen Handlangern des höheren Parlamentswillens degradiert, lädt sie die wahre Verantwortlichkeit dem Parlament selbst auf; die Verwaltung würde dadurch, wie der Minister Preuß zur Bekämpfung des Antrags mit Recht hervorhob, von den anonymen Beschlüssen großer Gremien abhängig, für die in Wahrheit niemand die Verantwortung tragen würde; an die Stelle des parlamentari-

schen Rechtsstaates würde die Willkürherrschaft eines Konvents gesetzt. Die ganze Psychologie der Verantwortlichkeit wird hier verkannt und der gute Grundgedanke der Verantwortlichkeit auf den Kopf gestellt, der Gedanke nämlich, daß für jede Regierungshandlung ein bestimmter Mensch, und nicht eine Vielheit von Menschen, die Verantwortung tragen soll Bismarck hat im Anschluß an die oben erwähnten Worte auch hierüber Ausführungen gemacht, und zwar Ausführungen, in denen er sofort wieder die Gegenständlichkeit des Denkens fand, die man bei ihm gewohnt ist. „Wer trägt", so fragt er, „die Verantwortung der Beschlüsse einer parlamentarischen Korporation, wie der Reichstag? Offenbar kann sie bei keinem Einzelnen gesucht werden. — Sie können die Verantwortlichkeit nur bei einem Individuum suchen, niemals meines Erachtens bei einem Kollegium, wo jeder berechtigt ist, sich damit zu entschuldigen, er hätte wohl gewollt, aber die anderen nicht, und wo keiner weiß, wer der andere und wer der eine ist." Soll also die Verantwortlichkeit Sinn und Realität haben, so muß die Entscheidung über das, was geschieht, den Ministern verbleiben; die Minister müssen die Freiheit der Handlung behalten, — dann aber für das, was sie tun, mit ihrer ganzen Person einstehen. Die Rolle des Parlaments ergibt sich hieraus von selbst; das Parlament ist die Instanz, vor der die Minister für ihre Politik einzustehen haben, das mit anderen Worten über das Verbleiben oder Gehen der Minister entscheidet .So führt die Idee der Verantwortlichkeit vor dem Parlament notwendig zum parlamentarischen Regierungssystem.

Der letzte Grund für das Verdorren des Verantwortlichkeitsbegriffs im alten Regime liegt darin, daß man unter ihm zwar die Verantwortlichkeit der Minister vor dem Parlament bejahte, aber die unausweichliche Konsequenz des parlamentarischen Systems hartnäckig verneinte. Ueber die Auswahl und die Amtsdauer der Minister stand im alten Reich die unbeschränkte Verfügungsgewalt beim Kaiser, und er war es deshalb auch, dem die Minister in Wahrheit verantwortlich waren. Der Artikel 17 der früheren Verfassung krankte an einem inneren Widerspruch, weil er auf der einen Seite den Reichstag zum Richter in einer Angelegenheit machte, in der er praktisch keinerlei Exekutivmöglichkeit besaß, und weil er andererseits die Minister dazu verurteilte, zwei Herren zu dienen. Aus diesem lähmenden Widerspruch folgte die ganze Unwahrhaftigkeit des vorrevolutionären deutschen Konstitutionalismus. Die parlamentarische Demokratie macht den Irrungen, aus denen das Kaiserreich keinen Ausweg fand, definitiv ein Ende, und darin liegt, mag man dem Parlamentarismus sonst was immer vorwerfen, auf alle Fälle ein unschätzbarer Gewinn.

Es fragt sich, wie sich mit dieser individualistischen Auffassung des Wesens der Verantwortlichkeit die Tatsache verträgt, daß man eben jetzt im Deutschen Reiche dazu übergegangen ist, die bisherige bureaukratische Ministerialverfassung, die den Reichskanzler zum allein entscheidenden Faktor und zum Vorgesetzten aller Staatssekretäre machte, durch ein kollegiales System mit prinzipiell gleicher Stimmberechtigung der einzelnen Reichsminister zu ersetzen. Bismarck hatte sich in seiner Rede aus dem Dezember 1874 gerade vom Gesichtspunkt der Verantwortlichkeit aus mit großer Entschiedenheit gegen die Uebertragung des in Preußen bestehenden Kollegialsystems auf das Reich ausgesprochen. „Im Reich, so erklärte er, sei seine Verantwortlichkeit viel wirksamer als in Preußen; denn im Reich könne er, wenn er fehlerhafte Richtungen zu entdecken glaube, verfügend eingreifen, in Preußen aber nicht. „Als preußischer Ministerpräsident", so fuhr er fort, „bin ich nur ein ornamentales Glied; ich kann jahrelang überzeugt sein, daß einer meiner Kollegen nicht auf den Wegen ist, für die ich persönlich verantwortlich sein will, ich kann das aber nicht ändern." An sich ist es zweifellos richtig, daß das Verantwortlichkeitsprinzip sich beim bureaukratischen Ministerialsystem schärfer erfassen läßt als beim kollegialen; indes gibt es, ganz abgesehen von den Nachteilen, die in anderer Hinsicht diesem Vorzug entgegenstehen, eine Grenze, hinter der die alleinige Verantwortlichkeit des leitenden Staatsmanns einfach daran scheitern muß, daß sein Aufgabenkreis für die Fassungskraft eines Einzelmenschen zu ungeheuerlich wird. Daß diese Grenze für den Fall des deutschen Reichskanzlers erreicht und überschritten ist, hat noch Bismarck dadurch anerkannt, daß er eine ergänzende Teilverantwortlichkeit der Staatssekretäre neben der Gesamtverantwortlichkeit des Reichskanzlers schuf, aber das war eine halbe Maßnahme gewesen, die jetzt durch die offene Anerkennung des kollegialen Systems auch für das Reich ihre naheliegende Vervollständigung erfährt. Das Mittel aber, durch das hierbei eine Trübung des Verantwortlichkeitsgedankens vermieden werden kann, hat Bismarck selbst schon in seiner Rede angedeutet, indem er am Schluß seine Meinung dahin zusammenfaßte: Wenn man einen verantwortlichen Reichskanzler haben will, dann muß man ihm entweder die Befugnis geben, verfügend einzugreifen (mit anderen Worten: das bureaukratische System muß beibehalten werden), oder aber (im Fall des Uebergangs zum kollegialen System): man muß ihm die Berechtigung beilegen, daß er die Entlassung eines bestimmten Ministers, für den er die Verantwortung nicht weiter übernehmen will, verfassungsmäßig fordern darf. Nach seiner ganzen politischen Auffassung

mußte Bismarck den zweiten Weg, der das Kronrecht des Kaisers eingeschränkt hätte, für sich ablehnen; heute dagegen spielt auch hier die Krone kein Hindernis mehr, und heute liegt in der Tat in der von Bismarck theoretisch bereits vorgezeichneten Richtung die gegebene und in der Verfassung beschlossene Lösung: für die Verwaltung der Ressorts tragen die Ressortminister des Reichs die Verantwortung, für die allgemeine Politik der Reichskanzler, dem deshalb auch die Auswahl seiner Mitarbeiter als verfassungsmäßiges Recht obliegt. Damit ist eine Regelung getroffen, die sinnvoll und zweckmäßig zugleich ist. —

Seine beste Seite findet das in der parlamentarischen Demokratie ruhende Verantwortlichkeitsprinzip darin, daß hier die Verantwortlichkeit nicht bloß Pflicht und Last, sondern zugleich Recht und Kraftquelle ist. Indem der Parlamentarismus den Regierungen das Geschäft des Regierens unverkürzt beläßt, die Entscheidung über den Bestand der Regierungen aber dem Parlament vorbehält, indem er so auf die Erzielung möglichst weitgehender Homogenität zwischen Regierung und Parlament hindrängt und das Verhältnis zwischen beiden Organen auf die Basis des Vertrauens stellt, macht er den Satz, daß Mißtrauen die höchste Tugend der Demokratie sei, in seiner früheren Uneingeschränktheit zum Anachronismus, schafft er im Gegenteil die notwendige Atmosphäre für die Wirksamkeit starker und handlungsfähiger Regierungen, wie der moderne Großstaat sie gerade angesichts der riesenhaften Aufgaben der kommenden Zeit braucht. Auch in dieser Hinsicht ist noch Erziehungsarbeit zu leisten; in der Verfassungskommission klagte Preuß wiederholt darüber, daß man in Deutschland von den Nöten und Aengsten des alten Obrigkeitsstaates nicht recht loskomme. Die Verfassung hat sich erst einzuleben; je mehr sie es tut, umso klarer wird es werden, daß ein Volk, wenn es zur Demokratie übergeht, auch den Mut zu sich und zu seinen Führern haben muß.

Der Reichsrat.

Oft und mit Recht ist die Elastizität der Bismarckschen Reichsverfassung hervorgehoben worden, die es ermöglichte, daß sich Verfassungsentwicklungen und Verfassungswandlungen von größter Tragweite langsam und unmerklich, ohne schwerwiegende Verfassungsänderungen und die damit verbundenen aufwühlenden Kämpfe, vollzogen. Die Stellung des früheren

Bundesrats hatte sich auf diese Weise im Laufe der Jahrzehnte von Grund auf geändert. Anfangs als die alles beherrschende Bundesinstitution gedacht, die Reichssouverän und Reichsregierung zugleich war, und deren Uebergewicht im Sinne der ursprünglichen Konzeption Bismarcks das Reich mehr zum lose geeinten Staatenbund als zum straff organisierten Bundesstaat gemacht hätte, wurde der Bundesrat sehr bald aus den wichtigsten Teilen dieser Position verdrängt: das natürliche Schwergewicht der Dinge führte fast automatisch dazu, die im Keim von Anfang an vorhandenen eigenen Reichsorgane an Umfang und Bedeutung stetig anwachsen zu lassen und damit gleichzeitig die Stellung des Bundesrates mehr und mehr zu drücken. Ungefähr ein halbes Jahrhundert hatte dieser Umformungsprozeß angedauert, als im vorigen Oktober, unmittelbar vor der Revolution, der Uebergang zum parlamentarischen Regime gelang, das lange als unvereinbar mit dem Föderalismus gegolten hatte. Damit allerdings war der letzte Schritt getan, der im Rahmen der alten Verfassung möglich war; den Aufgaben, die durch die Revolution für das föderalistische Problem gestellt wurden, konnte nicht ohne einen scharfen Riß, ohne die schroffe Unterbrechung der historischen Kontinuität Genüge geschehen. Jetzt galt es, den Einheitsstaat, wenn nicht sofort zu verwirklichen, so doch anzubahnen und das neue Reich so zu organisieren, daß eine neue Entwicklungsreihe, die diesmal auf den Einheitsstaat zuging, möglich wurde. Dies war die eigentliche Aufgabe bei der Schaffung des neuen Reichsrates, der an die Stelle des Bundesrats getreten ist: Der Reichsrat ist, im Einklang mit der Tatsache, daß die föderalistische Form des Reiches zunächst beibehalten wurde, prinzipiell das, was auch die wesentliche Eigenschaft des Bundesrats war, nämlich das föderalistische Organ des Reiches, das die unitarischen Organe (Reichstag, Reichspräsident, Reichsregierung) ergänzt, und durch das die Länder dem Bunde gegenüber zur Geltung kommen. Aber entsprechend der radikalen Umwälzung, die der Inhalt des deutschen Föderalismus erfahren hat, mußte auch die Stellung des Reichsrates völlig verschieden von der des Bundesrates gestaltet und die weitere Entwicklung nach Möglichkeit erleichtert werden.

Dabei war zunächst die für alles weitere entscheidende Frage zu erledigen, ob das föderative Organ im neuen Reiche eine Vertretung der Regierungen bleiben oder in eine Vertretung der Bevölkerungen umgewandelt werden solle. Preuß hatte in seinem ersten Entwurf die Schaffung eines Staatenhauses vorgesehen, das aus Wahlen der einzelstaatlichen Bevölkerungen hervorgegangen wäre. Das war eine zentralistische Lösung, die der Entwicklung des deutschen Unitarismus allzu sehr vorgriff, und die für den gegenwärtigen Stand der Dinge

auch praktisch unzweckmäßig war. Sie stellte neben den Reichstag eine zweite Institution, die diesem in hohem Maße ähnlich war und nicht genügend eigene Physiognomie besaß, und sie übersah außerdem das praktische Bedürfnis, das der Einfügung eines föderalistischen Organs in die Reichszentrale zu Grunde liegt. Solange das Reich kein Einheitsstaat ist, muß irgend eine organisatorische Verbindung zwischen ihm und den Ländern bestehen, eine Instanz, in der sich die Auseinandersetzung zwischen den Wünschen und Bedürfnissen des Reiches und der Länder vollzieht; hierbei sind aber die gegebenen Sprecher der Länder deren Regierungen, die allein die Interessen der Länder mit der nötigen Einheitlichkeit und Planmäßigkeit vertreten können; die Einrichtung also, die hier geschaffen wird, muß die Regierungen und nicht die Vertreter der Bevölkerungen, das heißt der Parteien, zusammenfassen. Preuß selbst hatte sich dem Druck dieser Notwendigkeit nicht entziehen können; er hatte deshalb vorgeschlagen, unabhängig vom Staatenhause ständige Vertreter der Einzelregierungen bei der Reichsregierung zu ernennen, die ihr beratend und begutachtend zur Seite stehen sollten. Das war indessen eine schwerfällige Komplizierung, die in dem Augenblick überflüssig wurde, wo man statt der falschen die richtige Konstruktion des föderalistischen Organs wählte. Die Nationalversammlung ist denn auch in dieser Frage dem Preußschen Entwurf nicht gefolgt; an die Stelle des alten Bundesrats trat — nach dem Notbehelf des provisorischen Staatenausschusses — kein „Staatenhaus", sondern der Reichsrat, der wie der Bundesrat grundsätzlich von den Regierungen gebildet wird.

Die Unterschiede zwischen dem Bundesrat und dem neuen Reichsrat beziehen sich vor allem auf die Regelung der Kompetenzen. Der Reichsrat hat vollkommen aufgehört, irgendwie „Reichsregierung" zu sein; alle Spuren seines ursprünglichen Charakters, die dem Bundesrat in dieser Hinsicht noch anhafteten, sind verschwunden. Auch der Erlaß der Verwaltungsverordnungen, der früher dem Bundesrat zustand, ist auf die Reichsregierung übergegangen. Für bestimmte Ausnahmefälle ist hier allerdings ein Mitwirkungsrecht des Reichsrates aufrechterhalten worden; so ist vor allem bestimmt, daß die Regierung beim Erlaß von Verordnungen der Zustimmung des Reichsrats bedarf, wenn es sich um Gesetze handelt, deren Ausführung den Landesbehörden zusteht. Aber bei diesen Ausnahmen handelt es sich — worauf der Abg. Koch als Ausschußreferent mit Recht hinwies — nicht etwa um ein Abweichen von der unitarischen Grundauffassung, die für den Aufbau des Reichsrats maßgebend war; es handelt sich hier überhaupt nicht um den Gegensatz von Unitarismus und Föderalismus, sondern lediglich um den Gegensatz zwischen Zentralisation und

Dezentralisation. Die Stellung des Abgeordneten Koch zu dieser Frage ist ein gutes Beispiel dafür, wie man sehr wohl zu gleicher Zeit ein überzeugter Anhänger des Unitarismus und der Dezentralisation sein kann. „Ich würde es", so erklärte er, „für geradezu ungeheuerlich halten, wenn die Reichsregierung von Berlin aus Verordnungen erließe, die in das Verwaltungsleben der Länder aufs tiefste eingreifen, ohne daß diejenigen Organe, die die Verwaltung in den Ländern haben, die also mit diesen Angelegenheiten tagtäglich zu tun haben, Gelegenheit hätten, dabei mitzuwirken. Wenn wir irgendwo der Zentralisation oder, um ein Schlagwort zu gebrauchen, der Arbeit vom grünen Tisch aus entgegenarbeiten wollen, dann ist es hier." —Weiterhin hat der Reichsrat auch aufgehört, gleichberechtigter Faktor der Gesetzgebung neben dem Reichstag zu sein; seine Teilnahme an der Gesetzgebung ist vielmehr wesentlich eingeengt. Sie beschränkt sich in der Hauptsache darauf, daß er vor der Einbringung der Gesetze gehört werden muß (ohne die Einbringung jedoch durch seine Ablehnung verhindern zu können), daß er selbst Vorlagen ausarbeiten kann, die die Regierung im Reichstag einbringen muß (auch wenn sie ihnen selbst nicht zustimmt), und daß er schließlich gegen die vom Reichstag beschlossenen Gesetze Einspruch erheben kann, der jedoch kraftlos wird, wenn entweder der Reichstag mit Zweidrittelmehrheit auf seinem Beschluß beharrt, oder wenn der Reichspräsident mit Erfolg gegen den Reichsrat den Volksentscheid anruft.

Eine Sonderbestimmung, die Preußen betrifft, ist aus Gegenwarts-Bedürfnissen hervorgegangen, hat aber zugleich eine gewisse in die Zukunft weisende Bedeutung. Die preußischen Mitglieder des Reichsrates sollen nämlich nicht alle Vertreter der Regierung, sondern zur Hälfte der Provinzialverwaltungen sein. Es soll dadurch verhindert werden, daß die preußische Regierung durch ihr einheitliches Auftreten im Reichsrat ein zu großes Uebergewicht erlangt, und es soll dem Umstande Rechnung getragen werden, daß Preußen sich aus sehr verschiedenartigen Teilen zusammensetzt, deren gesondertes Auftreten im Reichsrat sich schließlich ebenso rechtfertigt wie das der kleineren Länder. Die Vorschrift ist so ein Glied in der Reihe von Maßnahmen, die den preußischen Staat über kurz oder lang auszuhöhlen drohen: von oben her durch die fortschreitende Uebertragung aller Großstaats-Funktionen auf das Reich, von unten her durch die erweiterte Selbstverwaltung besonders der Provinzen; der Schlußpunkt dieser Entwicklung kann nur in der völligen Aufteilung Preußens (zu Gunsten der Reichseinheit), darüber hinaus in dem vollendeten Einheitsstaat (unter Umwandlung der Länder in Selbstverwaltungskörper) liegen. Indem die Verfassung schon für den gegenwärtigen

Zeitpunkt die Aufnahme von Kommunalorganen in den Reichsrat vorsieht, gibt sie einen Fingerzeig dafür, in welcher Form etwa in der kommenden Einheitsrepublik ein Reichsrat fortbestehen könnte, nämlich als ein beratendes Zentralorgan der Selbstverwaltungsinstanzen. Die Erfahrung wird hier vielleicht zeigen, daß auch die neue Verfassung der Elastizität nicht entbehren wird, die man der früheren nachrühmen konnte.

Die Wirtschaft und die Räte.

Wenn man das Wort sozialistisch in weitem Sinne nimmt, so ist das Deutsche Reich eine sozialistische Republik oder soll es werden. In der Verfassung ist zwar der Ausdruck sozialistische Republik vermieden, wie es nach der Zusammensetzung der Deutschen Nationalversammlung nicht anders sein kann, aber im 5. Abschnitt der Grundrechte und Prinzipien ausgesprochen, die ohne Zweifel sozialistischer Natur sind. Das Wirtschaftsleben, von dem dieser Abschnitt spricht, ist sehr weit von dem einstigen „Nachtwächterstaat" entfernt. Deutschland war das freilich schon lange. Seit den siebziger Jahren nahm es unter dem Einfluß der deutschen Nationalökonomie und gewisser Grundgedanken Bismarcks eine Richtung, die sich immer mehr vom Manchestertum entfernte. Man könnte daher, da in der Verfassung von einer grundsätzlichen Aufhebung des Privateigentums keine Rede ist, auch sagen, sie bringe in diesem Punkte nichts dem Wesen nach Neues. Aber auf dem Wege der Veränderungen kommt auch dann, wenn kein plötzlicher Bruch eintritt, einmal ein Punkt, wo die Quantität in Qualität umschlägt, und daß dies in der Verfassung der Fall ist, wird man behaupten dürfen. Denn hier wird zum ersten Male dem Reich geradezu die Aufgabe zugesprochen, die für die Vergesellschaftung geeigneten privaten wirtschaftlichen Unternehmungen in Gemeineigentum überzuführen. Das Reich, die Länder und die Gemeinden können sich auch an der Verwaltung wirtschaftlicher Unternehmungen und Verbände beteiligen oder einen bestimmenden Einfluß sichern. Das Reich kann ferner im Falle eines dringenden Bedürfnisses zum Zwecke der Gemeinwirtschaft wirtschaftliche Unternehmungen und Verbände auf der Grundlage der Selbstverwaltung zusammenschließen mit dem Ziele, die Mitwirkung aller schaffenden Volksteile zu sichern, Arbeitgeber und Arbeitnehmer an der Verwaltung zu beteiligen und Erzeugung, Herstellung, Verteilung, Verwen-

dung, Preisgestaltung, sowie Ein- und Ausfuhr der Wirtschaftsgüter nach gemeinwirtschaftlichen Grundsätzen zu regeln. Das ist Sozialismus, wenn es in dem entsprechenden Geiste geführt wird. Er steht allerdings vorläufig nur auf dem Papier, aber hier ist ja auch nur von der Verfassung die Rede. Es hängt von den Verhältnissen und von den Menschen ab, inwieweit Sozialisierung möglich sein und durchgeführt werden wird. Aber es ist keineswegs gleichgültig, daß der Gedanke des Sozialismus in der Verfassung steht. Er gibt eine Richtung an und damit auch den dauernden Anstoß, ihr so weit, wie es gehen mag, zu folgen.

Aehnlich verhält es sich mit den Räten. Auch sie sind nicht etwas absolut Neues, dem gar nichts Verwandtes vorhergegangen wäre. Denn die Betriebsräte in der Form, wie sie das Spezialgesetz vorschlägt, sind eine Fortbildung der Arbeiter- und Angestellten-Ausschüsse, und Ansätze zu dem, was die Wirtschaftsräte bezwecken, waren schon in den Vereinbarungen vorhanden, die in manchen Industriezweigen zwischen den Organisationen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer bestanden. Die Arbeiter- und Angestellten-Ausschüsse haben eine lange Geschichte. Wie jetzt die Betriebsräte, so haben auch sie den heftigsten Widerstand in Arbeitgeberkreisen hervorgerufen. Im Jahre 1889 bezeichnete sie Herr v. Stumm als einen Widersinn, und es hat dann noch viele Kämpfe gegeben, bis im Hilfsdienstgesetz vom Dezember 1916 die Bestimmung durchgesetzt wurde, daß in allen im Hilfsdienst tätigen Betrieben mit mindestens 50 Arbeitern oder Angestellten Ausschüsse zu errichten seien. Nach der Revolution wurden die Ausschüsse obligatorisch gemacht und durch eine Verordnung vom 30. Mai d. J. erhielten die Angestelltenausschüsse für die Uebergangszeit ein Mitwirkungsrecht bei Entlassungen. An diese Ausschüsse schließt organisch die Entwicklung an, die zu den Betriebsräten geführt hat. Die beträchtliche Erweiterung der Rechte, die diesen neuen Ausschüssen zuteil wird, und der Ausbau der Räte überhaupt haben ihren vornehmlichsten Grund darin, daß die Arbeiter und die Angestellten in einem Grade wie nie zuvor nach einem unmittelbaren Mitbestimmungsrecht im Wirtschaftsleben verlangen, um aus der mehr oder weniger strengen Abhängigkeit herauszukommen, die im Wirtschaftsleben geherrscht hat. Die Erfüllung dieses psychologischen Bedürfnisses ist der entscheidende Gedanke, dessen Ausführung aber, wenn sie gedeihlich sein sollte, zwischen zwei Extremen den rechten Weg finden müßte. Das eine Extrem ist die Rätediktatur des russischen Musters, das für die Nationalversammlung natürlich nicht in Frage kam, wobei man sich, ganz abgesehen von allem anderen, schon darauf berufen kann, daß ja das Räte-

system in Rußland vollständig versagt hat. Dort herrschen längst nicht mehr die Räte, sondern eine neue Bürokratie, sodaß von einer Selbstbestimmung der Arbeiterschaft nicht mehr die Rede sein kann. Eine andere Richtung geht auf berufsständische Kammern aus, sei es, daß sie neben das Parlament oder an dessen Stelle treten sollten. Dies ist das Extrem der Rechten, gegen das ebenfalls grundsätzliche wie praktische Einwände zu erheben sind. Wenn die berufsständische Kammer neben dem Parlament bestünde, hätten wir ein Dreikammersystem, das Parlament, den Reichsrat und die berufsständische Kammer. Dies würde eine so außerordentliche Komplizierung der Gesetzgebung und der Verwaltung mit sich bringen, daß man es schon aus diesem Grunde nicht empfehlen kann. Was aber noch mehr dagegen spricht, das ist der Umstand, daß eine berufsständische Kammer, die auch über die Politik zu entscheiden hätte, zu einer allgemeinen Materialisierung der Politik führen würde, weil es in ihrer Natur läge, alle Dinge, auch die kulturpolitischen, nur unter den Gesichtspunkten der Interessen des Berufsstandes, also unter materiellen Gesichtspunkten anzusehen. Die Verfassung hat sich zwischen diesen beiden Extremen gehalten. Es wird eine besondere Wirtschaftsorganisation errichtet, die alle Werktätigen umfassen soll. Dies ist eines der Momente, die die Räte von den Gewerkschaften unterscheiden, die ja nur einen Teil der Arbeiter oder der Angestellten umfassen. Ein anderer grundlegender Unterschied besteht darin, daß die Gewerkschaften in ihren Abmachungen mit den Arbeitgebern nur allgemeine Verhältnisse regeln können, während die Räte gerade auch die Aufgabe haben, in die Details einzutreten, und damit die unmittelbare Einflußnahme der Arbeiterschaft auf Betrieb und Wirtschaft herstellen. Dabei behalten die Gewerkschaften ihre wichtigen Funktionen, und daß die Arbeiter darüber im klaren sind, beweist die Tatsache, daß die Gewerkschaften gerade in den letzten Monaten einen außerordentlichen Zuwachs erhalten haben. Es wird zwei Kategorien von Räten geben: Arbeiterräte und Wirtschaftsräte, entsprechend der Tatsache, daß die Arbeiter und die Angestellten ihre besonderen Interessen zu vertreten haben, aber auch Angelegenheiten vorhanden sind, die sowohl sie, wie die Arbeitgeber angehen und gemeinsam geregelt werden müssen, ähnlich wie es schon früher vorgekommen ist, daß sich die beiden Parteien zusammentaten, um z. B. Schmutzkonkurrenz zu bekämpfen. Ein Gesetzentwurf über die Betriebsräte liegt bereits vor. Auf ihnen werden sich die Bezirksräte und der Reichsarbeiterrat als Vertretungen der Arbeiter und der Angestellten aufbauen. Die Wirtschaftsräte, in denen alle wichtigen Berufsgruppen entsprechend ihrer wirtschaftlichen und sozialen Bedeutung, Arbeit-

geber und Arbeitnehmer, vertreten sein werden, sollen bei der Erfüllung der gesamten wirtschaftlichen Aufgaben und bei der Ausführung der Sozialisierungsgesetze mitwirken, und der oberste Rat, der Reichswirtschaftsrat, wird auch einen Einfluß auf die Politik erhalten. Denn die Verfassung bestimmt, daß sozialpolitische und wirtschaftspolitische Gesetzentwürfe von grundlegender Bedeutung, bevor sie eingebracht werden, dem Reichswirtschaftsrat zur Begutachtung vorgelegt werden sollen. Der Reichswirtschaftsrat hat außerdem das Recht, selbst solche Gesetzesvorlagen zu beantragen. Wenn die Reichsregierung ihnen nicht zustimmt, muß sie trotzdem die Vorlage, unter Darlegung ihres Standpunktes, beim Reichstag einbringen, und der Reichswirtschaftsrat kann die Vorlage durch eines seiner Mitglieder vor dem Reichstag vertreten lassen. Das deutsche Rätesystem wird weitgehende Rechte erhalten, die es ihm ermöglichen, sowohl die Interessen der Arbeiter und der Angestellten zu sichern, wie auch die Sozialisierung in Gang zu bringen. Die dringendste Aufgabe unserer Zeit ist freilich die Hebung der Produktion, und man muß die Hoffnung aussprechen, daß die Räte die Produktion nicht hemmen, sondern fördern werden. Dabei ist aber nicht zu vergessen, daß diese Hebung ohne Arbeitsfreudigkeit nicht möglich ist, und hierzu gehört eben heute ein Mitbestimmungsrecht der Arbeiter und der Angestellten.

Gegen dieses Recht erhebt sich ein Ansturm, so wie es immer der Fall war, wenn wichtige sozialpolitische Reformen eintreten sollten. Es war immer der Fall in Deutschland, nicht immer in England, und man muß wirklich das Talent anerkennen, das die Engländer haben, rechtzeitig diejenigen Dinge zu tun, die nun einmal nötig sind, und sich dadurch revolutionäre Bewegungen zu ersparen. Auf dem ganzen europäischen Kontinent hat sich der Uebergang von den Resten des Feudalismus zum modernen Staat unter mehr oder weniger schweren revolutionären Zuckungen vollzogen, die mit der großen französischen Revolution ihren Anfang nahmen. Aber in England gab es damals keine Revolution, sondern die Engländer sahen rechtzeitig ein, was zu geschehen habe, und taten es. So war es auch jetzt. Lloyd George ist gewiß ein großer Demagoge, aber doch nicht nur das, widrigenfalls sein Einfluß nicht zu begreifen wäre. Er hat doch rechtzeitig gesehen, welche sozialpolitischen Reformen die Zeit erfordere, und schon vor Jahren die englischen Fabrikanten dringend gemahnt, ebenfalls die Augen offen zu halten. Die unaufhörlichen und großen Ausstände, die schon vor dem Kriege in England das Wirtschaftsleben beunruhigten, ließen erkennen, daß die Psychologie der Massen in ein neues entscheidendes Stadium getreten war, dem man Rechnung tragen mußte. Das Parlament hat das getan

und schon im Jahre 1911 den Whitley-Ausschuß eingesetzt, der eine Reform der Wirtschaftsverfassung vorbereiten sollte. Dieser Ausschuß hat beachtet, daß sich in England bereits die Einrichtung der Shop-Stewards gebildet hatte, also eine Art von Räten. Der Whitley-Bericht hat dann vorgeschlagen: die Bildung von Räten für Betriebe, ihre Zusammenfassung zu Distriktsräten und über ihnen die Industrie-Councils. Diese Körperschaften sind überall paritätisch zusammengesetzt und sind daher nicht ganz dasselbe, was das deutsche Rätesystem werden soll, aber etwas ähnliches. Auch sie sind Selbstverwaltungskörper, die die Aufgaben haben, neben den Lohnfragen und dergleichen die Ausnutzung der Erfahrung der Arbeiter, die Gewinnbeteiligung, die Verhütung von Streitigkeiten, die Stetigkeit der Arbeit und des Einkommens, arbeitsparende Methoden, Organisation der Arbeit, Verbesserung der Produktion und anderes zu pflegen. Auch in England besteht die Absicht, den Beschlüssen der obersten Räte eventuell Gesetzeskraft zu verleihen. Eine Eigentümlichkeit dieses Systems, die dem englischen Charakter entspricht, ist es, daß nicht das Ganze mit Zwang gemacht werden soll, sondern die Industrien, die eine gute Organisation haben, behalten freie Hand, und der Staat greift nur in dem Maße ein, als es eben an Organisation mangelt. Die Regierung hat sich diese Vorschläge zu eigen gemacht, aber nicht nur die Regierung, sondern sie haben auch weitgehendes Verständnis bei den Fabrikanten gefunden, sodaß schon jetzt die Reform als gesichert anzusehen ist.

Man könnte daraus etwas lernen. Man müßte sich endlich überall bewußt werden, daß wir wirklich in eine neue Epoche eingetreten sind, wir und die ganze Welt, und daß eine neue Zeit auch neue Formen verlangt. Für Deutschland ist diese Form das deutsche Rätesystem.

Staat und Kirche und Schule.

Es ist schon wiederholt ausgesprochen worden, daß die Sozialdemokratie für die Herrschaft, die ihr im November 1918 zufiel, geistig nicht vorbereitet war. Sozialdemokraten selber haben es zugegeben. Man darf aber sagen, daß sie es auf keinem Gebiete weniger war als für den Fragenkomplex, der das Verhältnis des Staates zur Kirche betrifft. Es darf nicht unerwähnt bleiben, daß dasselbe auch von einem Teile

des liberalen Bürgertums gilt, das in diesen Dingen ähnlich denkt wie die große Mehrheit der Sozialisten. Unbefangene Leute, auch in der Sozialdemokratie, waren längst zu der Ansicht gelangt, daß dieses Denken nicht richtig ist, und daß es nicht nur im Interesse der Allgemeinheit, sondern auch jener politischen Richtungen liegt, zu einer besseren Einsicht zu gelangen. Es ist dafür auch manches geschehen, aber da die geistige Atmosphäre gerade in diesen Dingen sich nur langsam wandelt und ein starkes Drängen nicht verträgt, mußte man die Einsicht von der Zeit erwarten. Nun war plötzlich die politische Umgestaltung da, und mit ihr kamen sogleich diese geistigen Fragen auf die Tagesordnung, ohne daß die psychologische Entwicklung weit genug gediehen war.

Daß die Sozialdemokratie als solche, gleichviel welcher Richtung, des rechten Verständnisses für die religiösen Fragen ermangelt, ist schon in den Elementen der marxistischen Weltanschauung begründet. Dem Marxismus ist Religion nichts anderes als eine Illusion: die herrschenden Klassen projizieren ihre ökonomischen Interessen ins Uebersinnliche. Darnach müßte natürlich jede Religion erledigt sein, wenn die soziale Revolution die Vorrechte der herrschenden Klassen beseitigt hat und an die Stelle eines bloß illusorischen Glückes der Religion das materielle Glück des Zukunftsstaates getreten ist. Dem entspricht es auch, daß für Marx und Engels Religion und Kirche weiter keine Probleme waren; sie bekümmerten sich begreiflicherweise nicht um Dinge, die sich nach ihrer Auffassung ganz von selber erledigen würden. Wie überhaupt, so hat die Stellung der Begründer des neueren Sozialismus auch in diesen Fragen die Haltung der Sozialdemokratie bestimmt. Gewaltsame Unterdrückung lag nicht im Sinne dieser Auffassung. Aber es gab doch in der Sozialdemokratie immer auch Personen, die eine radikalere Stellungnahme als die bloße Gleichgültigkeit verlangten, und das verschärfte sich in der Zeit des Sozialistengesetzes, wo man mit der Bekämpfung der Kirche den Staat, der in ihr eine Stütze sah, treffen wollte. Dies trat auch auf dem Erfurter Parteitag hervor, wo man aber schließlich dem bekannten § 6 des Erfurter Programms zustimmte, das heute noch gilt. Er lautet: „Erklärung der Religion zur Privatsache. Abschaffung aller Aufwendungen aus öffentlichen Mitteln zu kirchlichen und religiösen Zwecken. Die kirchlichen und religiösen Gemeinschaften sind als private Vereinigungen zu betrachten, welche ihre Angelegenheiten vollkommen selbständig ordnen.“ Man darf sich auch wirklich nicht wundern, daß die Sozialdemokratie insbesondere von dem Staatskirchentum nicht erbaut war. Es sei nur an die eigentümliche Haltung des preußischen Oberkirchenrates gegenüber der Sozialpolitik er-

innert. Als das Sozialistengesetz erlassen war, folgte auch alsbald ein Erlaß des Oberkirchenrats, der die Geistlichkeit vor jeder Agitation für soziale und politische Reformen warnte. Als sich Wilhelm II. nach seiner Thronbesteigung zunächst als Sozialreformer betätigte, kam alsbald wieder ein Erlaß des Oberkirchenrats, der den Geistlichen die soziale Arbeit freigab und sie geradezu ermunterte, in die Versammlungen der Arbeiter zu gehen und ihnen dort Rede und Antwort zu stehen. Als aber der Wind abermals umschlug und der Kaiser als oberster Landesbischof äußerte, daß die Herren Pastoren sich um die Seelen ihrer Gemeinden kümmern, die Nächstenliebe pflegen, aber die Politik aus dem Spiele lassen sollten, dieweil sie das garnichts angehe, war auch der Oberkirchenrat sogleich wieder mit einem Erlasse da, der die Mitwirkung der Geistlichkeit in den politischen und sozialen Tagesfragen in die engsten Schranken verwies. Die katholische Kirche, die niemals Staatskirche wie die protestantische war, hatte eine viel einheitlichere Haltung gegenüber den sozialen Fragen, was natürlich von großer Bedeutung für ihre Wirkung auf die katholischen Arbeiter war. Die Abhängigkeit der protestantischen Kirche vom Staate aber hat den Gegensatz zu ihr verschärft. Trotz solchen Dingen sind später in der Sozialdemokratie Personen hervorgetreten, die ein gutes Verständnis für die religiösen und kirchlichen Fragen bekundeten und auch eine gewisse Wirkung hatten. Aber im ganzen war man auch beim Ausbruch der Revolution noch nicht soweit, daß nicht zu befürchten gewesen wäre, es würden etliche und nicht geringe Dummheiten gemacht werden, zumal da Adolf Hoffmann in die erste Revolutionsregierung eintrat. Dieser Namen ist ein Programm. Hoffmann hat es sich schon seit langem zur Lebensaufgabe gemacht, Religion und Kirche zu bekämpfen, und er tut das mit der ganzen Zähigkeit und Verbissenheit des beschränkten Spießers, der von dem, worum es sich eigentlich handelt, keine Ahnung hat. Es hat sich dann gezeigt, daß diese Befürchtungen berechtigt waren, denn Hoffmann hat, wie noch allgemein in Erinnerung sein wird, die schwierigen Probleme der Trennung des Staates von der Kirche mit einer fröhlichen Wald- und Wiesenpolitik zu erledigen geglaubt. Die Folge war ein Sturm der Entrüstung in weiten Kreisen der Bevölkerung, und auch die Abfallsbewegung im Rheinland hat aus seiner Tätigkeit Nahrung gesogen. Als dann die Unabhängigen und er mit ihnen aus der Regierung austraten, sind seine Verordnungen nach und nach außer Kraft gesetzt worden, so daß zunächst der Zustand wiederhergestellt wurde, der im November vorigen Jahres bestand.

Nun trat die Nationalversammlung in Funktion. Die Regierung bestand nun aus Sozialdemokraten, Zentrum und

Demokraten, so daß Exzesse in kulturpolitischen Fragen nicht mehr möglich waren. Es fragte sich nur, wie weit die Sozialdemokratie in den unvermeidlichen Kompromissen werde gehen können. Im ganzen kann man sagen, daß die Nationalversammlung auch auf diesem Gebiete brauchbare Arbeit geleistet hat, wenn auch in Sachen der Schule Einwendungen zu machen sind. Gut ist die Regelung des direkten Verhältnisses zwischen Staat und Kirche. Es war von vornherein klar, daß es keine Staatskirche mehr geben werde. Daß dies auch für die Kirche besser ist, erklären selbst Theologen, und man braucht nur auf die erwähnte Haltung des Oberkirchenrats hinzuweisen, um es einzusehen. Die Verfassung erklärt also: „Es besteht keine Staatskirche." Im weiteren kam es darauf an, daß die Trennung nicht in der Weise angesetzt würde, wie es in Frankreich geschehen ist, wo eigentlich zu unrecht von einer Trennung gesprochen wird, da das Staatsgesetz in die eigensten Angelegenheiten der Kirche eingreift, aus einem ihr feindlichen Geiste, der gerade zu vermeiden ist, wenn man zu gedeihlichen Zuständen gelangen will. Die deutsche Verfassung hat es vermieden. Sie erklärt: „Jede Religionsgesellschaft ordnet und verwaltet ihre Angelegenheiten selbständig innerhalb der Schranken der für alle geltenden Gesetze." Von großer Bedeutung ist es, daß die Religionsgesellschaften Körperschaften des öffentlichen Rechtes bleiben, soweit sie es bisher waren, und auch anderen Religionsgesellschaften dieses Recht gegeben werden kann; sie haben dadurch auch das Recht, Kirchensteuern zu erheben. Die Verfassung bestimmt außerdem, daß die Staatsleistungen an die Religionsgesellschaften durch die Landesgesetzgebung abgelöst werden, und das Eigentum sowie andere Rechte dieser Gesellschaften werden gewährleistet. Es ist damit alles getan, was man vernünftigerweise von einer Verfassung verlangen kann, die einer organischen Entwicklung gerecht werden will.

Schwieriger war die Auseinandersetzung in den Angelegenheiten der Schule. Einige Fragen waren allerdings soweit gediehen, daß sich ihre Beantwortung leicht ergab. Es stand fest, daß die Einheitsschule komme. Man hat darunter im Verlaufe der Zeit Verschiedenes verstanden, von der bloßen Aufhebung der Vorschulen bis zu einer systematischen Vereinheitlichung des gesamten Schulwesens. An diesem Punkte setzt die Verfassung ein, die bestimmt: „Das öffentliche Schulwesen ist organisch auszugestalten. Auf einer für alle gemeinsamen Grundschule baut sich das mittlere und höhere Schulwesen auf." Die Ausgestaltung selber steht noch dahin. Manches wird zu erwägen und zu beachten sein, denn es handelt sich nicht nur darum, daß die unteren Schulen gehoben, sondern auch die oberen nicht herabgedrückt werden. Maßgebend ist aber ein Ge-

sichtspunkt: die Bildungsunterschiede, die bestehen, sind viel zu groß, als daß es so bleiben könnte. Ebenso wie allzu große Unterschiede des Besitzes den Besitzenden selber, so würde auch die Kluft in der Bildung den Gebildeten selber zum Unheil gereichen, wenn nicht ein gewisser Ausgleich erfolgt. Auch eine Reihe anderer Bestimmungen ist ohne Schwierigkeit durchgedrungen. Es war nachgerade selbstverständlich geworden, daß künftig das gesamte Schulwesen unter der Aufsicht des Staates stehe. Es entspricht dem Geiste der Zeit, daß die Lernmittel in den Volks- und Fortbildungsschulen unentgeltlich seien und minderbemittelte Eltern für Kinder, die zur Ausbildung auf mittleren und höheren Schulen für geeignet erachtet werden, Erziehungsbeihilfen erhalten sollen. Fraglich ist allerdings, ob die trostlose Finanzlage diese Bestimmungen bald praktisch machen werde, aber es ist gut, daß die Verfassung sie ausspricht. Sie bestimmt ferner, daß Staatsbürgerkunde und Arbeitsunterricht Lehrfächer der Schulen seien, und entspricht damit neuzeitlichen Forderungen. Selbstverständlich verlangt sie auch die Förderung des Volksbildungswesens einschließlich der Volkshochschulen, und es ist bemerkenswert, daß die Verfassung erklärt, alle Schulen seien im Geiste des deutschen Volkstums „und der Völkerversöhnung" zu führen. Sogar in der Frage des Religionsunterrichtes kam man nicht allzu schwer zu einer Einigung. Man dachte ursprünglich daran, einen allgemeinen religiösen Bildungsunterricht einzuführen und den konfessionellen Unterricht den Kirchen anheimzustellen, aber man ließ sich überzeugen, daß ein solcher Bildungsunterricht zwar dem liberalen Protestantismus genügen könne, aber allen Richtungen, die rechts von ihm stehen, entgegen sei, weshalb sie ihm fernbleiben müßten. Auf eine religiöse Richtung allein kann aber der Staat einen Unterricht nicht zuschneiden. Es konnte also nur konfessioneller Religionsunterricht in Frage kommen (eine Ausnahme bilden die „weltlichen" Schulen, von denen noch die Rede ist), und man hat eine Regelung getroffen, die ohne Zweifel den Wünschen von Bevölkerungskreisen entspricht, die ziemlich weit bis links hinein reichen. Der Religionsunterricht ist ordentliches Lehrfach der Schulen unter der Aufsicht des Staates, seine Erteilung bleibt der Willenserklärung der Lehrer, die Teilnahme an ihm der Willenserklärung desjenigen überlassen, der über die religiöse Erziehung des Kindes zu bestimmen hat.

Schwierigkeiten aber ergaben sich in der Frage der Simultanschule. Die Entwicklung dieser Frage in der Nationalversammlung und in ihrem Ausschusse hat drei Phasen gehabt. In der zweiten Lesung des Verfassungsentwurfes kam man zu einer Formulierung, die die Schule grundsätzlich

für simultan erklärte, aber daneben blieb ein Weg für die Bekenntnisschule offen in der Bestimmung: „Ob und wieweit bei der Gliederung der Volksschule Kinder des gleichen Bekenntnisses auf Antrag der Erziehungsberechtigten vereinigt werden können, bestimmt die Gesetzgebung.“ Eine verfassungsmäßige Bürgschaft für die Bekenntnisschule liegt darin offenbar nicht, aber das Zentrum hat sich damit zufrieden gegeben. Als dann die Demokraten infolge der Vorgänge beim Friedensschluß aus der Regierung austraten, versuchte das Zentrum ein neues Kompromiß, wobei es ihm gelang, die Bekenntnisschule in der Verfassung festzulegen. Die entscheidenden Sätze dieses Kompromisses lauteten: „Ob und wieweit die Schulen innerhalb der Gemeinden für alle Bekenntnisse gemeinsam oder nach Bekenntnissen getrennt oder bekenntnisfrei (weltlich) sein sollen, entscheidet der Wille der Erziehungsberechtigten, soweit dies mit einem geordneten Schulbetrieb zu vereinigen ist. Das Nähere bestimmt ein baldigst zu erlassendes Reichsgesetz. Bis zum Erlaß dieses Gesetzes bleibt es bei den bestehenden Vorschriften.“ Dieses Kompromiß erfuhr heftigen Widerspruch in sozialdemokratischen und demokratischen Kreisen. Aus dem Vielen, das dagegen eingewandt wurde, sei nur das eine erwähnt, daß danach diejenigen Staaten, die wie Baden und Hessen gesetzlich die Simultanschule haben, sie wieder hätten aufgeben müssen. Es ist dann gelungen, das Kompromiß abzumildern, so daß die Verfassung im Artikel 146, wo zunächst von der Einheitsschule die Rede ist, weiter bestimmt: „Innerhalb der Gemeinden sind indes auf Antrag von Erziehungsberechtigten Volksschulen ihres Bekenntnisses oder ihrer Weltanschauung einzurichten, soweit hierdurch ein geordneter Schulbetrieb, auch im Sinne des Abs. 1, nicht beeinträchtigt wird. Der Wille der Erziehungsberechtigten ist möglichst zu berücksichtigen. Das Nähere bestimmt die Landesgesetzgebung nach den Grundsätzen eines Reichsgesetzes.“ In diesem Kompromiß ist durch die Einfügung des Wörtchens „indes“ die Bekenntnisschule von vornherein als Ausnahme charakterisiert. Auch soll der Wille der Erziehungsberechtigten nur nach Maßgabe landesgesetzlicher Bestimmungen Berücksichtigung finden. Und auch dies kann nur geschehen, soweit es auch der Ausbau der Einheitsschule gestattet, von der eben der erste Absatz des Artikels 146 spricht. Wenn aber die Einheitsschule mit allen ihren Verzweigungen wirklich ausgebaut wird, dann mag wohl für die Konfessionalisierung wie für die „weltliche“, d. h. bekenntnisfreie Schule nicht viel Raum und die Simultanschule als Regel übrig bleiben. Außerdem ist im Artikel 174 erklärt, daß das angekündigte Reichsgesetz die Simultanschule dort, wo sie besteht, besonders berücksichtigen müsse, und die Reichsregierung hat das dahin

erläutert, daß darunter ihre Erhaltung zu verstehen sei. Die Aussichten der Simultanschule sind also nicht ungünstig, was im Interesse der Erziehung der Jugend zur Toleranz erfreulich ist. Es wird die Aufgabe des kommenden Reichsgesetzes sein, die Unklarheiten, die noch bestehen, zu beheben.

Obgleich also die Verfassung nicht alles Wünschenswerte bringt, ist doch zu sagen, daß sie auch hier im ganzen eine brauchbare Grundlage geschaffen hat. Es wird freilich gerade auf diesem Gebiete noch sehr viel zu tun sein. Der größte Teil der Arbeit steht ja erst bevor. Aber eine ersprießliche Arbeit wird nun möglich sein, und es wird auch noch die Zeit kommen, wo diejenigen, die in Fragen der Religion und der Kirche radikaler denken als die große Mehrheit der Nationalversammlung, es ihr noch danken werden, daß sie eine Linie eingehalten hat, welche Tradition mit Neuem verbindet. Man kann in allen andern Dingen sehr radikal sein, auf dem Gebiete der Kulturpolitik würde es nichts taugen.

Die gesetzgebenden Organe und das Volk.

In der Reihe der zentralen Reichsorgane, die alle irgendwie an der Gesetzgebung beteiligt sind, kommt prinzipiell die Fülle der gesetzgebenden Gewalt allein dem Reichstag zu; Artikel 68 der Verfassung sagt klipp und klar: „Die Reichsgesetze werden vom Reichstag beschlossen.“ Neben ihm besitzen wichtige Einzelrechte der Reichspräsident und der Reichsrat, sehr eingeschränkte der Reichswirtschaftsrat. Einen wirklichen Eingriff in den Primat des Reichstags enthalten diese Einzelrechte aber nicht; ihn kann lediglich das Volk selbst als der Auftraggeber der Parlamente vornehmen; alle anderen Faktoren — das Parlament eingeschlossen — sind ja lediglich „Organe“, während das Volk der eigentliche Souverän und die Souveränität des Parlaments lediglich von der des Volkes entliehen ist.

Keinerlei formelle Macht gegen den Reichstag hat die Reichsregierung. Ihre Zuständigkeit auf dem Gebiete der Gesetzgebung beschränkt sich darauf, daß — was praktisch natürlich von größter Wichtigkeit ist — im Normalfall die Vorbereitung und Ausarbeitung der Gesetzesvorlagen ihr zufallen und daß Gesetzentwürfe, die nicht aus der Initiative des

Reichstags selbst hervorgehen, nur durch sie vor den Reichstag gebracht werden können. Hat aber dann der Reichstag seinen Beschluß gefaßt, so steht der Regierung keinerlei Einwendung dagegen zu; wenn sie glaubt, das Produkt der Reichstagsverhandlungen mit ihrer Politik nicht vereinbaren zu können, bleibt ihr keine andere Konsequenz als die des Rücktritts.

Auch im übrigen ist der Grundsatz streng durchgeführt, daß kein anderes Reichsorgan einen gültigen gesetzgeberischen Beschluß ohne oder gegen den Reichstag erwirken kann; es sind lediglich Vorschlags- und Einspruchsrechte, die diesen Organen zustehen. Am einfachsten ist die Rechtsstellung des Reichswirtschaftsrates gestaltet; sie hat (nach Artikel 165 Absatz 4) einen doppelten Inhalt: einmal sollen sozial- und wirtschaftspolitische Gesetzentwürfe von grundlegender Bedeutung vor ihrer Einbringung dem Reichswirtschaftsrat zur Begutachtung vorgelegt werden; außerdem aber hat der Reichswirtschaftsrat das Recht, selbst solche Gesetzesvorlagen zu beantragen, die die Regierung dann dem Reichstag vorlegen muß, auch wenn sie ihnen nicht zustimmt. Beide Rechte sind in sinngemäßer Form auch dem Reichsrat verliehen: nach Art. 67 sollen zu Beratungen der Ministerien über wichtige Gegenstände die zuständigen Ausschüsse des Reichsrats zugezogen werden, und Art. 69 spricht dem Reichsrat in ganz der gleichen Art wie dem Reichswirtschaftsrat ein Initiativrecht zu. Derselbe Artikel bestimmt aber darüber hinaus, daß die Einbringung von Gesetzentwürfen der Regierung der Zustimmung des Reichsrats bedarf. Kommt hierbei eine Uebereinstimmung nicht zustande, so hindert das freilich keineswegs die Einbringung der Vorlage durch die Regierung, sondern die Folge ist lediglich, daß die Regierung bei der Einbringung die abweichende Auffassung des Reichsrats darzulegen hat. Hierzu kommt dann schließlich das dem Reichsrat im Art. 74 übertragene wichtige Einspruchsrecht. Gegen jedes vom Reichstag beschlossene Gesetz kann der Reichsrat Einspruch erheben, mit der Wirkung, daß das Gesetz dem Reichstag zur nochmaligen Beschlußfassung vorgelegt wird. Gelingt hierbei keine Verständigung, so kann der Reichstag den Einspruch des Reichsrats brechen, wenn er seinen Beschluß mit Zweidrittelmehrheit faßt; andernfalls gilt das Gesetz als gescheitert, wenn nicht der Reichspräsident sich auf die Seite des Reichstags schlägt und mit Erfolg den Volksentscheid anruft. Das führt zu den Befugnissen des Reichspräsidenten.

Der Reichspräsident ist neben dem Reichstag das einzige zentrale Reichsorgan, das aus allgemeiner und unmittelbarer Volkswahl hervorgegangen ist. Er ist im neuen

Reich eine Art Volkstribun; auf der engen Fühlung mit dem Volke beruht seine ganze Stellung. Ist sein Kontakt mit dem Volksempfinden und der Volksstimmung lebendig, so kann die Macht des Reichspräsidenten über die einer dekorativen Staatsspitze weit hinausgehen und den Einfluß der anderen mit dem Reichstag konkurrierenden Organe in Schatten stellen. Diesem Grundgedanken für den Aufbau des Amtes entspricht es, daß die Befugnisse des Reichspräsidenten auf dem Gebiete der Gesetzgebung in der Hauptsache in der Anrufung des Volkswillens, in dem Appell von der Volksvertretung an das Volk selbst, liegen. Nur in einem einzigen Fall kann er unabhängig hiervon gegen ein vom Reichstag beschlossenes Gesetz etwas bewirken, nämlich wenn der Reichsrat Einspruch erhoben hat. Wie bereits erwähnt, wird ein solcher Einspruch kraftlos, wenn der Reichstag ihm gegenüber einen neuen Beschluß mit Zweidrittelmehrheit faßt; fehlt diese Voraussetzung, so kann der Reichspräsident dem Einspruch des Reichsrats dadurch zum Erfolge verhelfen, daß er sich ihm gegenüber passiv verhält. Das Zusammenwirken des Reichspräsidenten und des Reichsrats soll hier also schwerer wiegen als ein nicht sehr geschlossener Reichstag. Von diesem einen Sonderfall abgesehen, hat der Reichspräsident nur die folgende Alternative: er muß entweder das vom Reichstag gültig beschlossene Gesetz unterschreiben — oder den Volksentscheid herbeiführen. Die Berufung an das Volk steht dem Reichspräsidenen in jedem Fall zu, auch dann, wenn der Reichstag einen Reichsratseinspruch mit Zweidrittelmehrheit erledigt hat, ebenso wie sie gegenüber dem Einspruch des Reichsrats zulässig ist, wenn der Reichstag allein mit ihm nicht fertig wird. Zusammengefaßt ist im Falle des Reichsratseinspruchs die Sachlage demnach so: entweder der Reichstag setzt dem Reichsrat einen mit Zweidrittelmehrheit gefaßten Beschluß entgegen, so wird der Einspruch hinfällig und das Gesetz tritt in Kraft, wenn nicht der Reichspräsident von seinem allgemeinen Recht, den Volksentscheid anzuordnen, Gebrauch macht. Oder aber, der Fall der Zweidrittelmehrheit liegt nicht vor, so ist das Gesetz gescheitert, wenn nicht der Reichspräsident den Volksentscheid herbeiführt.

Wie aber vollzieht sich der Rückgriff auf das Volk selbst und seinen Willen? Ebenso wie der Reichstag entweder aus sich selbst heraus (wenn ein Initiativantrag von Abgeordneten vorgelegt wird) oder von der Regierung (wenn sie einen Gesetzentwurf einbringt) in Bewegung gesetzt werden kann, gibt es auch für die Volksabstimmung zwei Anstoßmöglichkeiten. Von außen her kann der Volksentscheid nach Art. 73 nur durch den Reichspräsidenten herbeigeführt werden,

der dabei allerdings, ähnlich wie die Reichsregierung bei der Einbringung von Vorlagen, nicht immer frei zu sein braucht. Nach Art. 76 kann nämlich der Reichsrat den Volksentscheid verlangen, wenn der Reichstag entgegen dem Einspruch des Reichsrats mit Zweidrittelmehrheit eine Verfassungsänderung beschlossen hat. In diesem Fall hat die Zweidrittelmehrheit, die sonst den Einspruch des Reichsrats hinfällig macht, keine besondere Bedeutung, weil Verfassungsänderungen, für die auch sonst besondere Bestimmungen gelten, ganz allgemein an die Zweidrittelmehrheit gebunden sind. Ohne die Vorschrift des Artikels 76 würde also das Einspruchsrecht des Reichsrats gegenüber Verfassungsänderungen keinerlei praktische Bedeutung haben. Der Volksentscheid soll aber nicht unbedingt von der Anrufung durch den Reichspräsidenten abhängen, sondern es soll daneben dem Volke auch unabhängig von irgend einer Instanz die Möglichkeit gegeben sein, in Aktion zu treten, und dies kann wieder auf zweierlei Weise geschehen. Den Hauptfall bildet das Volksbegehren: Wenn ein Zehntel der Wählerschaft die Vorlegung eines — konkret ausgearbeiteten — Gesetzentwurfs begehrt (der sich aber nicht auf den Etat und ebensowenig auf Steuer- oder Besoldungsordnungen beziehen darf), so muß die Regierung diesen Entwurf beim Reichstag einbringen; nimmt der Reichstag den Entwurf unverändert an, so wird er Gesetz, andernfalls ist ein Volksentscheid herbeizuführen. In einem besonderen Fall soll ein Zwanzigstel der Wähler genügen, um den Volksentscheid zu veranlassen, dann nämlich, wenn sich dies Zwanzigstel der Wähler mit einem Drittel der Reichstagsabgeordneten vereinigt und diese Abgeordneten die Suspendierung eines vom Reichstag beschlossenen Gesetzes bewirkt haben; die Suspendierung kann verweigert werden, wenn der Reichstag und Reichsrat das Gesetz für dringend erklären. Zur Regelung des Verfahrens beim Volksentscheid und beim Volksbegehren wird ein besonderes Reichsgesetz ergehen; die Verfassung beschränkt sich hier auf einige Vorschriften über die Beschaffenheit der Mehrheiten, die zur Fassung eines Beschlusses notwendig sein sollen.

Unverkennbar ist, daß die Bestimmungen über die gesetzgebende Gewalt durch die Einfügung der Volksabstimmung ihre sonst mögliche Durchsichtigkeit und einfache Anschaulichkeit verlieren. Man mag diesen Nachteil mit mehr oder weniger Glück zu mildern versuchen; ganz beseitigen kann man ihn kaum; dieser Preis wird für die in der Volksabstimmung enthaltene Verfeinerung des demokratischen Systems gezahlt werden müssen. In der neuen Reichsverfassung werden die Mängel der ganzen Regelung dadurch etwas verschärft, daß die Vorschriften über die Volksabstimmung nicht frei von Unebenheiten und von Un-

klarheiten sind. Es wird nicht unangefochten bleiben, daß unter gewissen Voraussetzungen der Einspruch des Reichsrats in Verbindung mit der wohlwollenden Neutralität des Reichspräsidenten für sich allein genügen soll, den Willen des Reichstags zu brechen, daß nicht dem Reichstage das Recht gegeben ist, in diesem Falle den Volksentscheid zu verlangen. Außerdem lassen die grundlegenden Bestimmungen über die Auseinandersetzung zwischen Volks- und Parlamentswillen in doppelter Hinsicht Zweifel offen. Die Verfassung spricht in den entscheidenden Sätzen über das Volksbegehren nur von der „Vorlegung eines Gesetzentwurfs", gleich als ob es sich hierbei nur um die Schaffung neuer Gesetze, nicht aber ebensogut um die Annullierung eines beschlossenen Gesetzes handeln könnte. Da aber die Verfassung nichts Entgegenstehendes enthält, so kann man annehmen, daß der dem Volksbegehren zu Grunde zu legende Gesetzentwurf auch die bloße Aufhebung eines Gesetzes wird aussprechen können. Unsicherer ist das Ergebnis einer anderen Auslegungsfrage. Der den Gegenstand des Volksbegehrens bildende Gesetzentwurf soll zunächst vom Reichstag beraten werden; beschließt der Reichstag Aenderungen, so soll das Volk entscheiden. Welche Fassung des Entwurfs aber soll dem Volke vorgelegt werden, die ursprüngliche des Volksbegehrens oder die vom Reichstag beschlossene? Wenn der Volksentscheid sich mit dem ursprünglichen Entwurf befassen und der des Reichstags ausfallen soll, so ist die ganze Beschlußfassung des Reichstags überflüssig gewesen; das aber wäre eine völlig unsinnige Regelung. Soll umgekehrt der erste Entwurf ausfallen, so würde der Reichstag in vielen Fällen die Möglichkeit haben, durch die Aenderungen, die er vornimmt, den Sinn dieses Entwurfes völlig umzugestalten und damit die Absicht des Volksbegehrens von vornherein zu vereiteln. Zu einem vernünftigen Resultat kommt man hier nur dann, wenn beide Fassungen zum Volksentscheid gelangen, wenn das Volk zwischen ihnen wählen, oder beide ablehnen kann. Daß die Verfassung über diesen immerhin wesentlichen Umstand nicht die geringste Andeutung enthält, ist auffallend, indessen wird ja bei dem Ausführungsgesetz die Möglichkeit gegeben sein, das Versäumte nachzuholen.

Im ganzen bringen die Vorschriften der Verfassung über die Volksabstimmung einen großen und sehr begrüßenswerten Fortschritt. Sie beachten durchaus die beiden wichtigsten Grundgedanken, die für jede Regelung der Materie Geltung zu beanspruchen haben: Träger der laufenden Gesetzgebung soll im allgemeinen nicht direkt das Volk, sondern das Parlament (in Verbindung mit den übrigen beteiligten Organen) sein; die gesetzlichen Vorschriften dürfen daher nicht zu einer wahllosen

Häufung der Volksabstimmungen führen, die den Gang der Gesetzgebung ungeheuer verwickeln und verwirren und die Verantwortlichkeiten verwischen würde. Auf der anderen Seite aber soll einem klaren und starken Volkswillen da, wo er sich entwickelt, auch die Möglichkeit gegeben werden, sich in Aktion umzusetzen, sei es im Zusammenwirken mit dem Parlament, sei es selbst gegen dessen Willen. Die Verfassung des neuen Reichs betraut die oberste Spitze des Reichs mit der besonderen Aufgabe, sich in den Dienst dieser Regungen des Volkswillens zu stellen, sie sorgfältig zu beobachten, sie gegebenenfalls zum Instrument einer gegen parlamentarische Entartungserscheinungen gerichteten Politik zu machen, alles in allem: ein Anwalt der ursprünglichen Souveränität des Volkes zu sein. Ueber die rein formale „Stimmzettelbemokratie" hinaus strebt durch diese wie durch mancherlei andere Vorschriften die Verfassung zu lebendiger und tätiger Demokratie.

Die neuesten Flugschriften der Frankfurter Zeitung:

Bethmann = Tirpitz = Ludendorff

Regierung und Nebenregierung

von Bernhard Guttmann und Rudolf Kircher.

Die deutsche Finanzlage

von Albert Oeser (Handelsredakteur der „Frankfurter Zeitung" in Berlin).

Die Universität in der Demokratie

von Professor Dr. Kurt Wolzendorff (Halle).

Preis jeder Broschüre Mk. 1.—.

Ferner erschien in neuer Auflage:

Die neue Reichsverfassung

Text-Ausgabe.

Preis: 60 Pfg. Bei Massenbezügen ermäßigte Preise.

Zur deutschen Revolution

Flugschriften der Frankfurter Zeitung.

Bisher erschienen:

I. **Der Staat des sozialen Rechts.** Leitsätze für eine demokratische Wirtschafts-Politik. Von Arthur Feiler.
II. **Deutschlands künftige Staatsform.** Von Max Weber, Heidelberg.
III. **Zum Neuaufbau des Reiches.** Von Walter Kamper.
IV. **Aus dem bolschewistischen Rußland.** Von Alfons Paquet.
V. **Kunst und Revolution** Von Paul Bekker.
VI **Der Ruf nach den Räten.** Von Arthur Feiler.
VII. **Amerikanische Demokratie und ihre Lehren.** Von Wilhelm Cohnstaedt.
VIII. **Revolutionäre Außenpolitik.** Von Rudolf Kircher.

Preis je 60 Pfennig.

Zu beziehen durch die „Frankfurter Zeitung" Frankfurt am Main und durch alle Buchhandlungen.